

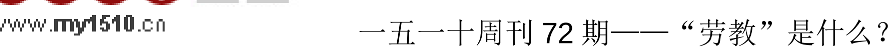
【编者的话】

一桩“永州幼女被迫卖淫案”，让一个中国特色的词汇——“劳教”再次成为公众的关注焦点。

六年前，因为女儿不幸成为案件主角，永州母亲唐慧开始了漫长的维权之路。今年六月，唐慧终于等来了女儿案件的终审判决。可是，还没来得及开始新生活，八月三日唐慧就因“过激行为”扰乱社会秩序而被劳动教养。上访妈妈被劳教的消息一传出，舆论哗然。八月十日，湖南方面宣布依法撤销唐慧的劳教决定。







短短 7 天时间，唐慧从被劳教，到在举国之关注下戏剧性地被释放，让人不禁起疑，为什么劳教的决定可以突然执行又迅速被取消？劳动教养的背后，究竟是哪只“看不见的手”翻手为云覆手为雨？ “劳教”，又到底是一种什么样的制度？

本期一五一十周刊选取近两年著名的劳教案例，追溯中国劳动教养制度的源头和发展历史，剖析其留存至今的原因，最后探讨它的存废问题。

去年 4 月，重庆市民“方竹笋”因其在网上发布对李庄案的一些个人言论而被劳动教养。法学博士郑戈认为，此案一方面暴露了中国有法律而无法治的现状，另一方面，他认为劳动教养是严重侵犯公民人身权利和自由的处罚，至今仍在法律的真空中运行。因为不购买一元钱公交车票，三名江苏常州市民被劳教一年。到底是因为一元车票而被劳教，还是因为三位市民之前的上访行为？记者刘子瑜的文章《“一元钱”让他们劳教一年》为我们讲述“一元车票劳教案”。对于最近闹得沸沸扬扬的“永州母亲劳教案”，早报评论员沈彬发表了自己的观点：有人枉法，吞舟是漏；母亲维权，锱铢必较，绝不是法治的体现。

要想了解各种“怪异”劳教案不断发生的根本原因，我们必须要回到源头，了解中国劳动教养制度的建立和沿革的历史。1991 年，国务院新闻办公室发布《中国的人权状况》白皮书，明确谈到劳动教养的性质和执行单位：“劳动教养不是刑事处罚，而是行政处罚。全国各省、自治区、直辖市和大中城市的人民政府设立劳动教养管理委员会，由人民检察院对劳动教养工作实施监督。”魏汝久律师的调查访问报告《中国劳动教养制度报告（2010）》谈及劳教制度的产生、历史沿革、法律渊源和法律性质，为我们大致勾勒出中国劳教制度的全景图。而胡星斗等人的谈话，则是对劳教制度“合法性危机”的一种解读。

在周刊的最后，我们选取了于建嵘和姜明安两位教授关于中国劳教制度之存废的文章，希望与读者共同探讨中国劳教制度的存废问题。经过对大量上访劳教案例的研究，于建嵘教授认为，在建国初期法律制度不完善的特定历史条件下创立的劳动教养制度，实行 50 多年来发挥过一定的作用，但是随着社会的发展和时代的变迁，劳教制度作为一种违背法治理念、缺乏法理基础、损害公平正义的强制性教育改造的行政措施，已经引起了社会各界的诟病和非议，如不尽快废除将产生十分严重的政治后果。相反，北京大学法学院的姜明安教授则认为，劳动教养制度应该改造和重构，而不是废除，改造和重构的重点是内容，而不是名称和形式。

两种观点，两种路向，中国的劳动教养制度何去何从，我们等待历史的答案。



1510 周刊由「我在中国」（Co-China）论坛志愿者团队制作，每周出版一期，通过网络发布，所有非一五一十部落的文章均经过作者或首发媒体的授权，期待大家的关注和建议。

目 录



在 Facebook 分享本期周刊

在腾讯微博分享本期周刊

在 Twitter 分享本期周刊

在搜狐微博分享本期周刊

在饭否分享本期周刊

在人人网分享本期周刊

在新浪微博分享本期周刊

在豆瓣分享本期周刊

在网易微博分享本期周刊

【例】

8-1 郑戈：法头着粪

“在体制之外，一般公民也面临着选择性执法的威胁。……本应成为社会稳定、人心安宁、人身安全之保障的法律，却成了威胁公民自由与安全的利器，乃至‘法律面前人人自危’，这不能不说是对写入宪法的‘法治’一词的极大讽刺。”



成语佛头着粪，原指佛性慈悲，在他头上放粪也不计较。后多比喻不好的东西放在好东西上面，玷污了好的东西。法律，本是理性和公平的象征，而重庆的“一坨屎”案，便恰似在法律头上泼了粪。

有法律而无法治是中国目前面临的严峻问题。自从吴邦国委员长宣布我国社会主义法律体系已基本形成之后，法网密布与法治昌明之间的距离便日益清楚了。在党政权力得不到有效监督、法院依附于权力、权力的分立与制衡被严格禁止的大环境中，法律越多，当权者用来牟利和“整人”的工具就越多。在体制内部，查与不查，办与不办，基本成了权力角逐和利益谈判的砝码。在“一查一个准”的情况下，查谁不查谁成了某些领导的不受法律约束的专断权力。在体制之外，一般公民也面临着选择性执法的威胁。一旦你冒犯了某位实权官员，他总能找到一个法律条文来收拾你。本应称为社会稳定、人心安宁、人身安全之保障的法律，却成了威胁公民自由与安全的利器，乃至“法律面前人人自危”，这不能不说是对写入宪法的“法治”一词的极大讽刺。玩弄法律者，必受法律之报复。重庆事件中某些人的命运逆转，便充分展示了这一规律。

如何限制权力的专断行使？这才是法治所要解决的核心问题。用权利来抵制权力、用程序来驯化权力、用论辩来说服权力以及用制衡来监督权力，这些都是法治国家在其长期的依法治国经验中总结提炼出的制度设计原则。法治绝不意味着凡事都有法条来套，它意味着规

则约束下公正、合理而又公开透明的决策过程。当权者都有滥用权力的倾向，这是人性使然，但如何通过制度设计来改变激励结构、使权力服务于公共利益，这是法治所要解决的问题。要知道，政府存在的唯一理由就是提供公共物品，服务公共利益，若政府及其成员以公器谋私利，那它就不再是政府，而成了黑帮。在如何约束法律包装下的行政自由裁量权方面，加拿大的一个经典案例或许可以给我们一些启示。

1946 年，加拿大魁北克省总理莫里斯·杜普莱希发动了一场针对耶和华见证者教派的“严打”行动，用他自己的话来说，这是一场“冷酷无情的战争”。该教派的成员散发小册子来传播本派教义，政府则根据地方法规中要求任何散播物品行为都需取得许可的条款抓捕了 380 位教徒。弗兰克·容卡瑞里是蒙特利尔一家高档餐厅的老板，他本人是一位“见证者”，但并未参与散发小册子，在得知事件之后，他出资保释了这 380 位教友。当杜普莱希知道容卡瑞里是“幕后黑手”之后，他指使魁北克酒证委员会吊销了容卡瑞里的售酒许可，并明确告知：不让你卖酒不是暂时的，而是永久的，你再也别想获得许可。在魁北克这个“北美的法国”，不让高档餐厅供酒无疑是断了它的生路，于是容卡瑞里的餐厅很快就倒闭了。加拿大那时就是个法治国家，杜普莱希的报复行为是有法律依据的，那就是《含酒精饮品法》第 35 条：“酒牌委员会可以自由裁量决定撤销任何许可”。尽管如此，容卡瑞里还是将杜普莱希诉至法院，此案一直打到加拿大最高法院，这就是在英语世界影响巨大的容卡瑞里诉杜普莱希案（Roncarelli V Duplessis［1959］SCR 121）。

卡特赖特法官的观点有点儿类似于我国政府所采纳的法制观：只要“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”就是理想状态了。他写道：“根据这部法律，无人有先定的权利获得酒牌，而且，批准酒牌的一个条件就是它可能在任何时间、不用给出任何理由而且无需经过任何程序的情况下被撤销，撤销酒牌是纯粹行政性的自由裁量决定”。返观我国，这种授予行政机关以“纯粹行政性的自由裁量权”的法律法规比比皆是，劳动教养的决定权就是这样一个例子。

但法院以六比三的多数作出了支持容卡瑞里的判决，多数派中兰德法官的意见成了广为流传的经典判词。他认为：“不存在所谓的绝对的、不受约束的自由裁量权”，自由裁量权的前提是“履行公共职责的良善意图；每一条法律都有其赖以成立的公共意图与合理目的，对其文意和目的的明显背离象诈骗或腐败一样不可容忍”。在此案中，尽管吊销酒牌有法可依，但杜普莱希令酒牌委员会行使这项权力的目的却显然不是为了该法律所服务的公共目

的，而是为了打击报复干扰其“严打”行动的公民。兰德法官写道：“任何法律，除非用明确的语言表述，都不能被理解为赋予了‘某人或某机构以’无限的专断权力，这种权力之行使可以同该法律的性质或目的恶意背离或毫不相关”。

这一判决给我们如下启示。（1）独立的司法机构是制约和驯服专断权力的必备条件。如果立法、行政和司法诸机构混沌一团、难分彼此，政府的错误就很难得到纠正，民众对专断权力的不满也很难以平和、有序的方式得到解决，最终会酿成暴力骚乱乃至革命。（2）在行使法律赋予的自由裁量权的时候，这里的“自由”不意味着为所欲为，“裁量”也不意味着任意决断。行政决定必须符合法律目的，而且必须满足公平（fairness）与和合理（reasonableness）原则。（3）有悖常理的权力行使方式，如果有必要存在，应该明确写入法律，这样才有利于公众知晓和批评。正如美国法理学家富勒所言，邪恶的作为很难满足公开性等法治原则的要求，具有“见光死”的特质。

重庆“一坨屎”案的出现，便是上述法治条件缺失所导致的结果。首先，“唱红打黑”时期的重庆充分展现了人治披上法律外衣后的悖谬与荒诞。宪法所保障的人民对政府的监督权和言论自由权被肆意践踏，公、检、法三家都服务于“一把手”的政治决策，形成做饭、端饭、吃饭的流水线，置公民权利和公共利益于不顾。司法救济在闹剧谢幕，当事人“劳教期满”后才迟迟来临。这使我们再次看到权力制衡和司法独立的必要性。其次，重庆市劳教委作出劳教决定的所谓法律依据，即《劳动教养试行办法》第十条第四项，只简单地写着“对下列几种人收容劳动教养：（四）聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安。不够刑事处分的。”将批评当地政府的言论硬塞到这个条文内，显然属于兰德法官上述判词里提到的公权力行使过程中的“诈骗或腐败”，是利用法律来报私仇，为法治社会所不容。再次，侵犯了宪法规定的言论自由权：言论自由不仅是说好话的权利，更是批评和质疑的权利。最后，劳动教养这种严重侵犯公民人身权利和自由的处罚，迄今仍在法律的真空中运行。劳动教养的主要依据，包括 1957 年 8 月 1 日全国人大常委会第 78 次会议批准的《国务院关于劳动教养问题的决定》、1979 年全国人大常委会批准的《国务院关于劳动教养问题的补充决定》以及 1982 年国务院转发公安部制定的《劳动教养试行办法》，都不是严格意义上的法律，也就是全国人大或全国人大常委会制定的法律。这严重违反了《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条第 1 款、我国《立法法》第 8 条、第 9 条以及 《行政处罚法》和《行政强制法》中关于限制人身自由的行政处罚只能由法律设定的明确规定。《劳动教养试行办

法》将劳动教养定性为“强制性教育改造的行政措施，是处理人民内部矛盾的一种方法”。1990 年国务院发布的《中国人权状况白皮书》也明确指出“劳动教养不是刑事处罚，而是行政处罚”。这种将长期剥夺公民人身自由并强制劳动、其严厉程度甚于很多刑罚手段（管制、拘役乃至三年以下有期徒刑）的惩罚轻描淡写的做法，不仅是对宪法和法律的嘲讽，也是对中国语言的侮辱和践踏。鉴于《治安管理处罚法》和《禁毒法》等相关法律中已经包含了劳动教养所针对的不构成犯罪的违法行为的处理方式（包括罚款和行政拘留等），劳动教养这种没有法律根据的措施已没有存在的必要。其实，几经提上立法日程却迟迟未能出台的、旨在取代劳动教养相关规定的《违法行为矫治法》也属于没有必要制定的“恶法”。未经司法程序而长期剥夺公民的自由，哪怕时间“缩短”为六个月，也不符合人权保障和法治原则的要求。

（郑戈，法学博士，香港大学法律学院助理教授。原文链接：http://zhengge.blog.caixin.com/archives/43325）

【返回目录】



8-2 刘子瑜：“一元钱”让她们劳教一年



“事情都过去一年多了，我却突然被抓走。我做梦也没想到，因为‘没买一块钱的车票’，我会被劳教一年。”

被指认“不买票”的 4 人中，只有孙洪康没有被劳教

他说：“我不被劳教，是因为我再也没有去北京反映过问题”

因为不购买一元钱公交车票，三名江苏常州市民被劳教一年。熟睡中的吴产娣又被惊醒了。

豆大的汗珠从她的额头滴下，她口里不断喊着：“不要劳教我，我买了车票了。”

一个月前，吴产娣刚刚从江苏省常州市劳动教养所出来。

吴产娣并非唯一一个因为“一元钱”被劳教的人，与其一同被劳教的还有常州市民朱玉妹、陆菊华两人。

江苏省常州警方对于劳教三人的理由是一致的：

“三人均曾在 2009 年 6 月 29 日去北京反映问题，拒不购买公交车票，强行登上 14 路公交车，致使 14 路公交车被迫停运 1 个多小时。”此后，在事隔 114 天、289 天、373 天之后，三人先后被送劳教。

对于这个理由，吴产娣说：“犹如被人莫名其妙打了一巴掌，随后封住口，连一个‘冤’字都说不出来。”

因为不服，三人分别起诉当地劳教部门“非法劳教”。然而，一审、二审败诉。



2011 年 4 月 22 日，常州市中级人民法院下达二审败诉的判决书，三人的代理律师想不通。一个月前，代理律师郑建伟将案子发布到网上，此事不断在网络中发酵，引起热议，被称为“一元劳教案”。

“一年后，警方突然想起来我没买车票”

吴产娣说：“事情都过去一年多了，我却突然被抓走。我做梦也没想到，因为‘没买一块钱的车票’，我会被劳教一年。”

2010 年 7 月 7 日早晨 8 时 45 分，吴产娣抱着孙子和丈夫在小区门口散步，随后被便衣警察包围。

吴产娣说，因为警察没有穿警服，也没有出示警官证，当时并不知道包围自己的是警察。

“我第一句话是问，你们是谁，要做什么？”说完这句话，吴产娣还拨打了 110 报警。

随后，常州市公安局天宁分局红梅派出所副所长赶到，出示了警官证及传唤单，要求吴产娣去派出所接受询问。

当天晚上，常州市公安局天宁分局开出了行政处罚决定书，决定对吴产娣行政拘留 9 日。

拘留吴产娣的理由是：“在 2009 年 6 月 29 日 14 时许，吴产娣伙同朱玉妹、孙洪康等 10 多名我市人员在北京宣武区陶然亭桥北 14 路公交车站台，以到中南海反映问题为由，拒不购买公交车票，强行登上 14 路公交车，致使 14 路公交车被迫停运 1 个多小时。”

吴产娣被拘留的第二日，天宁区公安分局又撤销行政拘留决定。随之而来的是一张由常州市劳动教养管理委员会(下称“劳教委”)开具的《劳动教养决定书》，决定劳教吴产娣 1 年。

有意思的是，“去北京反映情况”是在 2009 年 6 月，她被拘留却是在 2010 年 7 月。

也就是说，在事情发生 1 年之后，常州警方“突然想起”她一年前在北京没有买 1 元钱的车票，并跑到她家中将其拘留。

吴产娣后来获悉，在这 1 年之中，她并不是唯一一个被警方“突然想起来”，并被劳教的。

此前，一起去北京反映问题的朱玉妹和陆菊华也被劳教了，“简直如出一辙。”

说不清楚的案由

对于“没有购买车票”的说法，吴产娣声称：“我太冤枉了，我是被打击报复。”

另外两人也是大喊冤屈。她们向常州市新北区人民法院及常州市中级人民法院提起诉讼，状告常州市劳教委对她们进行了非法劳教。

吴产娣说，2009 年 6 月 29 日下午，包括自己以及陆菊华和朱玉妹在内的 10 多名常州人，在北京陶然亭桥北等待 14 路公交车，前往国务院法制办领取行政复议书。

她说，自己是最后一个上车的，刷了卡之后她就往后走，当时确实因为有人不买票，司机崔林和乘客发生了争执，司机拒不开车并报警。

吴产娣见状，还跟司机讲：“我刷了卡，你不能不开车啊，不能耽误我办事情。”由于司机不理会吴产娣，随后她亦拨打了 110 报警。

吴产娣在向记者讲述的同时，拿出了自己 2008 年 6 月份购买的北京市公交一卡通，她说，当时自己就是刷的这张卡，只需要 4 毛钱。

陆菊华同样跟记者出示了自己的公交一卡通，她说自己也刷了卡。

朱玉妹则没有一卡通，但她亦说：“我上车的时候，投了 1 元钱，司机应该看到的。否则我怎么上车？”

然而，三人的言辞并不被常州警方认同。

警方采信了唯一目击证人 14 路公交车司机崔林的说法，崔林向警方指认了朱玉妹、陆菊华以及吴产娣，并声称她们“不购买车票”。

有意思的是，记者从北京市公安局调取的当日“报警记录”中显示，公交司机崔林于14:51:06 报案，声称：“在自己车上有半车上访人员，要去中南海闹事，车子停在陶然亭桥北车站，他们没有统一服装，背着包，有上访材料，无横幅及标语，请民警来。”

同时，记者调取了 14 路公交车当日值班记录，记录中，值班人员陈起云写到：“14:50，14 路车驾驶员崔林北行到陶然亭桥北时，10 余名自称上访人员的人上车，要去中南海，崔林拉手刹报警。”

在这两份详实的记录中，司机崔林并未提及有人上车不买票。而报警原因及停车原因均不是“拒不购买车票”，而是“有上访人员”。

一个人的“孤证”

据案卷显示：2009 年 9 月 28 日，在事情过去了 90 天之后，14 路公交车司机崔林通过常州警方提供的一些 2 寸免冠照片，辨认出了孙洪康、吴产娣和朱玉妹。

事隔 196 天后，即 2010 年 1 月 15 日，陆菊华所在辖区的常州市公安局武进分局牛塘派出所又一次向崔林作辨认笔录，此时，崔林又辨认出了陆菊华。

此后，当时出警的北京天桥派出所两位民警杨金荣、曹永铜在接受常州警方询问时，却未能指认出是谁没有买票。

陆菊华的代理律师杨再明说：“时隔那么久，警察都指认不出来，一个公交车司机每天面对那么多乘客，竟然还能指认出来，这不符合常人的逻辑记忆规则。”

更耐人寻味的是，陆菊华及吴产娣曾要求警方调取刷卡记录，但却被告知：“时间已经过了很久，刷卡记录被冲掉了。”

14 路公交车的摄像头，也被公交公司称为：“没有记录功能，只是司机观察上下乘客用的。”

由此，能够证明朱玉妹、陆菊华及吴产娣没有买票的，仅有司机崔林一人的证言。

朱玉妹代理律师郑建伟说，这是典型的“孤证”，公安机关和劳教委采信孤证，是不合法不合理的。

陆菊华、吴产娣、朱玉妹被劳教后，立即向法院提起行政诉讼，状告劳教委及公安机关非法劳教。

遗憾的是，一、二审法院均判三人败诉。

陆菊华想不明白，她说：“司机崔林，我和他一句话都没说，他怎么就指认我不买票了？而且事发之后，我都没有见过他。”

吴产娣说：“我被一个空气人给指认了。”

在向法院提起诉讼的同时，三人均向法院提出，申请证人出庭，但均遭拒绝。

法院给出的理由是：“证人因路途遥远、交通不便无法出庭，经法院准许，可以提交书面证言。”

这样的说法让朱玉妹的代理律师不能理解。他说：“此案争执较大，法院应该要求证人出庭，而且法院根本就没有送达出庭传票给证人崔林。”

崔林不仅没有出庭，这个人在接受完常州警方询问后，似乎也消失了。

朱玉妹代理律师郑建伟说，自己曾经 3 次前往北京寻找崔林，均无功而返，“再也找不到了，搬了家，车队也说不上班了。”

无奈，律师郑建伟给崔林发短信，询问那天公交车上发生的事情。崔林给他回短信：“真不好意思，我真忘了，希望你们，还有你们的公安机关别再打扰我的生活工作了。”

新快报记者日前专程前往北京再次寻找 14 路公交车司机崔林。在 14 路公交车调度站里，车队队长说：“崔林你找不到，他没上班。”

同为 14 路公交车的多位司机竟然在接受记者采访时说：“谁是崔林？不知道啊。”

而谈及到更多关于 2009 年 6 月 29 日发生的事情，14 路值班队长说，“一切都不清楚。”

此案唯一证人 14 路公交车司机崔林销声匿迹了。

异地立案，“手伸得太长”？

除了指责公安机关采信“孤证”外，朱玉妹及律师等人还认为“常州警方手伸得太长”，非法“异地立案”，有滥用职权之嫌。

朱玉妹不知道，从 2009 年 8 月 10 日，她所在辖区的常州市公安局新北分局已经开始介入调查“常州上访人员 6 月 29 日扰乱 14 路公交车正常行驶事件”。

而这一问题成为日后法庭上非常有争议之处。

“按照《公安机关办理行政案件程序规定》，行政案件由违法行为发生地的公安机关管辖。”郑建伟和杨再明两位代理律师都认为，此案该由北京警方管辖，常州警方“胳膊伸得太长”，“其行为是在滥用职权”。朱玉妹的案件来源是“工作中发现”，而陆菊华和吴产娣的案件来源都是“上级交办”。

常州市新北区人民法院在审理朱玉妹、陆菊华和吴产娣三人的案件中，均认为，“鉴于本案并不属于必须由违法行为地管辖的情形，常州警方及劳教部门作为违法行为人居住地的劳教机关，行使本案管辖权是可以的”。

但记者在《公安机关办理行政案件程序规定》第二章第九条看到，法院所采用的规定只截取了前半段，后半段中还写有：“对违法行为发生地公安机关移交违法行为人居住地公安机关管辖的行政案件，违法行为发生地公安机关在移交前应当及时收集固定相关证据，并配合违法行为人居住地公安机关开展调查取证工作。”

郑建伟认为，这句话的意思是，即使由行为人居住地管辖案件，也应该有“交接手续”，但北京警方根本没有向常州警方进行案件交接。

记者采访朱玉妹案件的立案派出所，一名警员表示：“北京警方都没有立案，所以不存在案件交接程序。”

这样的说法遭到了中华全国律师协会行政法专业委员会副主任、执委袁裕来的斥责，他说：“全国公安机关的立案标准都是一样的。案件发生地北京都没有立案，常州警方怎么可以跨辖区立案，有滥用职权的嫌疑。”

有违“一事不二罚”原则？

此外，朱玉妹代理律师郑建伟还质疑，在该案中，3 人先后被拘留，随后撤销拘留，再劳教 1 年，“公安机关先拘留再劳教，有违法律‘一事不二罚’的原则。”

国内著名律师、北京律协刑事诉讼委员会秘书长李肖霖也说：这是典型的一事二罚案例。在该案中，公安机关首先下达了行政拘留裁定，临近拘留期结束时，又撤销裁定，重新劳教。按照我国基本的法律原则，对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上的处罚。

常州市新北区人民法院及常州市中级人民法院则认为，“劳动教养”是属于强制性教育改造的行政措施，不属于行政处罚；而且公安机关已经撤销了之前的行政拘留，所以，没有违反“一事不二罚”的原则。

而针对法院所说的“劳动教养”不属于行政处罚，李肖霖认为：“这是法院在狡辩，劳动教养实际上就是一种很严厉的处罚手段，不单单是教育手段。”如果公安机关说撤销之前的处罚，那么说明公安机关办案很不严肃，第一次处罚就是错误的。

“不上访，就不用劳教”

陆菊华的律师杨再明还说，这个案子从最初就有问题，是一起典型的人与人不平等的案件。

杨再明说这个话的原因是，14 路公交车司机崔林一共指认出 4 名不买票的人员，但最终警方仅劳教 3 人，另外一人从未被劳教。

崔林通过常州警方提供的一些 2 寸免冠照片，辨认出了孙洪康、吴产娣、朱玉妹和陆菊华上车“没买票”。

孙洪康是崔林最早辨认出的“不买票人员”，但他却从未劳教过。

孙洪康的一句话或许直指该案的某种真相，他说：“我不被劳教，是因为我再没有去北京反映过问题。”



而记者获悉，在“不买票”事件发生后，吴产娣、朱玉妹和陆菊华先后又曾前往北京反映问题。

记者就此采访常州市公安局时，常州市公安局要求记者前往江苏省公安厅申请采访，记者拨打了江苏省公安厅宣传处赵处长电话，他说：“你这个采访，要上级批准，不批准，我们不能接受采访。”

新快报记者就常州警方到底能否异地立案，证人崔林的话到底能否采信，假设三人确实没有买票、劳教一年是否合理合法等问题采访了法律界相关专家。

李肖霖：14 路公交司机歧视上访人员

李肖霖是国内著名刑辩律师，北京律协刑事诉讼委员会秘书长，北京律协宣传委员会委员，美国律协刑事辩护委员会会员。

李肖霖在接受新快报记者采访时说：“这个案子非常蹊跷，也令人产生了很多疑惑。”

他说，这是一起非常简单且很小的治安事件，却被当地公安转变成了一个冤假错案。

李肖霖告诉记者，作为公交车本身，它对于普通民众是不可以拒载的，除非乘客携带了危险品上车。

“你只要未证实乘客带有危险品，不可以拒载，如果公交车不载客，那么就是司机本身的问题。”李肖霖这样说。

与此同时，李肖霖甚至认为，如果司机根本就没有将乘客送到想要到的地方去，那他根本就没有资格向乘客要钱。

也就是说，朱玉妹及陆菊华、吴产娣本身就不需要支付任何费用，因为公交车司机没有开车。而且在其报警记录中的理由也并非他们没有交钱，而是因为发现有人上访。

他说：“所以北京警方没有立案，这是符合法律法规的，而常州警方以‘工作中发现’及‘上级交办’为由立案，是站不住脚的。”

李肖霖还批评北京市 14 路公交车司机搞人群歧视，他说：“从报警记录和值班记录中能看出，这个公交司机不是一个合格的公共服务人员，搞人群歧视。”

他说，崔林实际上执行了这样一个行为，即上访人员不能坐车，这是一个明显的歧视行为。

“但是人家上访人员能够到北京来，他们显然是乘公共交通工具到的，其它的交通工具都可以坐，凭什么你就不让人家坐了呢？别的车都没有搞这个歧视，你北京的 14 路公交你为什么搞特殊？”李肖霖这样质问。

最后，李肖霖说：“这些人最终并没有乘车到达目的地，公交公司根本没有理由收取他们的乘车费用。他们本身不需要付任何费用。”

袁裕来：不给车费是民事纠纷，公安机关无权介入

袁裕来，中华全国律师协会行政法专业委员会副主任、执委。

袁裕来在接受采访时认为：“这个案件非常荒唐，公安执法本身的目的是为了制止百姓去北京反映问题。”

他说，司机指认了 4 人，但只有 3 人被劳教，明显可以看出公安机关办案是有问题的，存在滥用职权的问题。

袁裕来告诉记者：“这个案件，公安执法有违《信访法》中对民众上访的规定。且劳教法规中并未规定可以对上访进行处罚。”

他同时指出，如果仅仅因为未缴纳一元钱车费而需要进行处罚，那么首先这是乘车人与公交公司之间的事情，属于民事诉讼范畴。公安部门没有权力涉足。

同时他说：“法律上没有明确规定孤证不可以立案。考核在于，单一证据是不是足够强，如果够强，是可以立案的。如果不够，就不可以。”

“就本案而言，司机崔林的证词，如果朱玉姝等人承认了，是可以立案的，但是对方没承认，就需要进一步商讨。法院也有必要要求证人出庭对质。”

沈岿：一元钱，不至于劳教一年

沈岿是国内著名法学专家，北京大学法学院副院长、北京大学法学院学位委员会主席、北京大学宪法与行政法研究中心研究员。

“确实很少见这样荒唐离奇的判决。”沈岿在接受新快报记者采访时发出了这样的感慨。

他说，首先从处罚方面讲，朱玉妹、陆菊华及吴产娣三个人的行为并未直接构成犯罪，因此常州警方不可以进行异地立案处罚。

“这点常州警方违反了行政程序的，如果说要立案，也需要北京警方移交案件，否则对于后期争议这么大的案件，两地警方应按照《公安机关办理行政案件程序规定》，报请共同的上一级公安机关指定管辖才可以确定哪里立案。”

同时，沈岿说，假设三人均没有购买车票，也不应该劳教他们。“这个主要是根据行政处罚里面有一个比例原则，也就是说，这个处罚必须和他们的行为对社会造成的恶劣影响成正比。”

沈岿说，这个案件非常显然，三人不足以劳教一年。警方涉嫌滥用职权。

而且，即便可以进行处罚，那么劳教法规里面也没有规定说，可以对拒付公交车款进行处罚。即便是他们可以进行处罚，那么，对于拒付一元车票这样一个事情的处罚，最多也只是罚款、赔付等，并不至于处罚劳教一年。

袁裕来也说：“假定他们都是未付钱的，那么他们的量刑是不适当的。即便是偷一元钱，也不至于处罚劳教一年。”

（刘子瑜，《新快报》深度调查记者，山东卫视评论员。原文链接:http://epaper.xkb.com.cn/view.php?id=715846）

【返回目录】



8-3 沈彬：永州母亲劳教案疑问不容回避

“一位母亲为什么要一再采取如此丧失尊严的方式去寻求所谓正义呢？”

6 年前的 2006 年，湖南省永州市，当年只有 11 岁的幼女乐乐，被胁迫至“休闲中心”卖淫 3 个月，接客百余次，还遭到轮奸，染上性病。但负责此案的零陵区公安分局中队长杨军祥，拒不采取行动；而“休闲中心”居然是公安局政委亲戚开的。

本案的审判过程也同样一波三折，永州市公安局向法院出具“立功证明”称，强迫卖淫的老板娘秦星在看守所里解救了企图自杀的另一名在押人员周兰兰。但法院认定证明为虚假的；周兰兰也明确说：自己从没自杀过！目前，永州公安仍然坚持“立功说”，看来法院与公安至少有一方在撒谎。案件在 6 年之后的今年 6 月才终审完毕，7 名被告人中 2 人被判死刑。然而，那些拒不立案、为犯罪通风报信的警察，却无一人受到刑事追究。

摧残少女、官员枉法……但是真正把这件事推向舆论沸点的是：乐乐母亲唐慧因为多次在公安、法院、人大等地点“哭闹”、“跪地喊冤”、“撞墙相威胁”，而被永州市公安局劳动教养一年半。

唐慧“哭闹”，固然不妥。我们只是要问：一位母亲为什么要一再采取如此丧失尊严的方式去寻求所谓正义呢？

本案当中，仅仅是与幼女的发生性关系一条，就构成严重犯罪，但零陵区刑侦队、属地派出所却一再拒绝立案；乐乐妈妈以自杀相逼，案件才正式启动。本案最初指定的公诉人，从未与受害人深入交流，甚至当着唐慧的面说：“我没看出来你女儿是被强迫的，她看上去也不像只有 11 岁。”2008 年雨雪冰冻中，唐慧在检察院门口整整跪了 18 个小时，这才给她换了公诉人。2008 年一审判决中，还有这么一句：“乐乐作为一个正在读小学五年级的学生，平时表现好，家庭生活幸福，不存在主动卖淫的动机……”

现在唐慧被处以劳动教养，理由是她在法院等地点“哭闹”、“撞墙相威胁”，但当一扇扇庄严的法律大门向她关闭时，正常的权利才走在了不正常的维权轨道里。



有人枉法，吞舟是漏；母亲维权，锱铢必较，绝不是法治的体现。本案中警官杨军祥消极办案，甚至在“休闲中心”发现乐乐后，居然拒不解救，已涉嫌《刑法》第 416 条“不解救被拐卖、绑架妇女、儿童罪”，他只得到党内“严重警告”的处分。另一办案民警魏晓辉，竟然帮关押的嫌疑人秦星传信、串供，已涉嫌《刑法》第 417 条所规定的“帮助犯罪分子逃避处罚罪”，然而如此严重的渎职行为，也只得到党内“警告”。

相比之下，唐慧因为“哭闹”被劳动教养一年半，显得如此的刺眼。而劳教处罚依据的是 30 多年前国务院的两则规定；但是，2000 年起施行的《立法法》就明确规定：限制人身自由的处罚，必须由人大立法规定。

立案不必以自杀相逼，政委亲戚不能开淫窝，伤天害理的罪犯得到严惩，自然法治彰，民心顺，社会安。目前，湖南政法委已成立调查组调查永州幼女被强奸案，公众最期待的是真相：拒不立案、放纵犯罪，导致上百名强奸乐乐的犯罪分子未被追究，永州警方该负什么责任？“立功证明”是否为假，是谁授意的？那个至今安然无恙的公安局政委，到底是不是保护伞？

（沈彬，东方早报评论员。原文链接：http://www.dfdaily.com/html/63/2012/8/7/838587.shtml）

【延伸阅读】

于建嵘：从“上访母亲回家”反思中国劳教制度，原文链接：
http://news.ifeng.com/society/special/hnyzyian/content-2/detail_2012_08/10/16718433_0.shtml

王强：劳教制度的“法外之法”，原文链接：
http://cn.nytimes.com/article/china/2012/08/13/cc13wangqiang/

【返回目录】

【源】

8-4 《中国的人权状况》白皮书：关于劳动教养及被劳动教养者的权利

“劳动教养不是刑事处罚，而是行政处罚。全国各省、自治区、直辖市和大中城市的人民政府设立劳动教养管理委员会，由人民检察院对劳动教养工作实施监督。”

（编者注：本文节选自国务院新闻办公室 1991 年 11 月 1 日发布的《中国的人权状况》白皮书）

中国的劳动教养工作，是根据全国人在常委会 1957 年批准的《关于劳动教养问题的决定》等法规执行的。劳动教养不是刑事处罚，而是行政处罚。全国各省、自治区、直辖市和大中城市的人民政府设立劳动教养管理委员会，由人民检察院对劳动教养工作实施监督。按照规定，被教养者只是那些年满 16 周岁，在大中城市危害社会治安而屡教不改的，或有轻微犯罪行为尚不够刑事处罚，符合有关劳动教养法规规定的条件的人。对劳动教养的决定，有严格的法定程序和法律监督制度，避免错误地决定收容劳动教养。

劳动教养管理委员会依照劳动教养法规对应劳动教养人员作出一年至三年不等期限的劳动教养决定后，被劳动教养的人及其家属有权利获知被决定劳动教养的根据及其期限。对被劳动教养不服的，可向劳动教养管理委员会申诉；也可按行政诉讼法的规定，向人民法院提起诉讼。劳动教养管理所如发现被收容者不够劳动教养条件或罪应判刑的，可以报请劳动教养管理委员会复核处理。

被劳动教养的人，除必须遵守劳动教养法规所规定的限制某些权利的管教措施外，仍然享有宪法和法律赋予的广泛的公民权利。例如，不被剥夺政治权利，要依法行使选举权；有

通信自由、节假日休息的权利；在劳动教养期间允许会见家属，并允许在会见期间夫妇同居，也可以准假或放假回家探望。在劳动教养期间表现好的，可依法减少劳动教养期限或提前解除劳动教养。目前，在劳动教养人员中，每年约有 50%的人被减少劳动教养期限和提前解除劳动教养。

劳动教养机关对被劳动教养的人实行教育、感化、挽救的方针，着眼于挽救。劳动教养管理所均设立教育机构，配备教员，对被劳动教养人进行系统的思想、文化和技术教育。被劳动教养人每天劳动不超过 6 小时。

中国自实行劳动教养以来，平均每年新收容 5 万多被劳动教养人员。经过劳动教养，绝大多数人弃旧图新，其中不少人已成为国家建设的有用之材。据近几年调查统计，解除劳动教养后重新违法犯罪的，仅占 7%左右。实行劳动教养，使那些家庭、单位、学校管不了，处于犯罪边缘的人，避免继续违法和陷入犯罪的泥潭，并进而使他们成为有益于社会的新人，直到了预防和减少犯罪、维护社会治安的作用，受到了广大人民群众和被劳动教养人亲属的称赞。

由于中国公安、司法机关依法履行自己的职责，在维护和保障公民的权利和自由方面发挥了重要的作用，所以，中国长期以来一直是世界上刑事案件发案率和犯罪率最低的国家之一。1990 年，中国的发案率和犯罪率，分别为 2‰和 0.6‰。这与西方有的发达国家发案率和犯罪率分别为 60‰和 20‰相比，要低得多。

（原文链接：http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/24/content_488.htm）

【返回目录】

8-5 魏汝久：中国劳动教养制度报告（2010）



“劳教制度到底是一种什么样的司法制度？它对我国的法治建设造成了怎样的深刻影响？劳教制度何去何从？”

报告摘要：劳动教养制度演变到今天，其功能已经发生了扭曲和变异，被公安机关和地方政府所滥用。该制度已经成为任意侵犯基本人权的工具，应该废止。即将出台的《违法行为教育矫治法》不应“新瓶装旧酒”，将长期限制公民人身自由的决定权仍然赋予公安机关，让劳教制度得以变相延续。建议该法将矫治措施的决定权授予司法机关，而不是公安机关。中国应重新构建保安处分的刑事法律制度，以保卫民众安全，维护社会秩序。

前言

中国的劳动教养制度是世界上独一无二的司法制度。它确立于上世纪五十年代的“反右”运动，历经沿革变化，直到今天仍在被滥用，且广为诟病。劳教制度到底是一种什么样的司法制度？它对我国的法治建设造成了怎样的深刻影响？劳教制度何去何从？依据宪法确立的“依法治国”和“保障人权”的基本原则，本人试图以法律人的眼光对该制度进行分析和考察。

为此，本人对被劳教人员及其家人、劳教所干警、驻所检察官、政府官员、律师、法官、法律学者等进行了调查访问，并且参阅了有关的学术文章，始形成了这一并不全面的报告。

一、劳教制度的产生和历史沿革

1、产生：“肃反”时期的劳动教养（1955 年 8 月—1957 年 8 月）

1955 年 08 月 25 日，中共中央发布了《关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》。该《指示》规定：“对这次运动中清查出来的反革命分子和其他坏分子，除判处死刑的和因为罪状较轻、坦白彻底或因为立功而继续留用的以外，分两种办法处理。一种办法，是判刑后劳动改造。另一种办法，是不能判刑而政治上又不适于继续留用，放到社会上又会增加失业的，则进行劳动教养。就是不判刑，虽不完全失去自由，但亦应集中起来，替国家做工，由国家发给一定的工资。各省市应立即进行筹备，分别建立这种劳动场所。全国性的劳动教养场所，由内务部、公安部立即筹备设立。”

1956 年 01 月 10 日，中共中央发布《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》。该《指示》说明：“在肃清一切暗藏的反革命分子的运动中，将清查出一批不够逮捕判刑而政治上又不适合继续留用，放到社会上又会增加失业的反革命分子和其他坏分子，需要进行适当的处理。为了妥善地解决这个问题，中央决定，采取劳动教养的办法，把这些人集中起来，送到国家指定的地方，组织他们劳动生产，替国家做工，自食其力，并且对他们进行政治、思想改造工作，使他们逐渐成为国家的真正有用的人。”

随后，中共中央又在《转批中央十人小组关于反革命分子和其他坏分子的解释及处理意见的政策界限的暂行规定》文件中规定：“某些直系亲属在土改、镇反和社会主义改造中，被杀、被关、被斗者的家属……可送劳动教养。”

根据党中央的上述指示，全国各地陆续建了劳动教养机构，办起了劳动教养。由此，劳动教养作为一项法律制度在中国诞生了。

现在回顾这段历史，我们已经很难找到这些“反革命分子”和“坏分子”以及他们的家人被劳教的公开资料了。抗战胜利后，中华民族不同的政治力量、不同社会阶层的民众，对当时的社会现状、社会前途和改造社会的手段等持有不同甚至相反的看法，最后发展成为世界上规模最大的内战。中国古代法制史认为，最高烈度的法制手段就是战争，即“大刑用甲兵；中刑用斧钺。”当对立阶级被战争手段消灭，新政府成立以后，为了巩固新生的政权，

对残存的敌人进行处理，就必然要对“非我族类”的人进行镇压，包括以法制的手段进行镇压。用以镇压的司法制度----劳动教养制度于是应运而生，被创设出来。

中国的劳教制度，从其一产生就和内战、意识形态、民族前途等结下了不解之缘。

2、确立：“反右”时期的劳动教养（1957 年 8 月—1966 年 5 月）

1957 年，中国将 552877 位知识分子划为“右派”，占全国 500 万知识分子的 11%以上（另据 2009 年第 2 期《炎黄春秋》郭道晖先生的文章，全国被划为“右派分子”的人数总共为 3178470 人）。劳动教养成为当时处理“右派分子”的重要方式。

1957 年 08 月 01 日，经第一届全国人大常委会第 78 次会议批准，国务院公布了《关于劳动教养问题的决定》。这是中国劳动教养法律化、制度化正式确立的标志。根据上述规定，大部分“右派分子”被送到了劳教场所，进行劳动教养。

1957 年 8 月 3 日，《人民日报》发表社论，题目是《为什么要实行劳动教养？》。社论说：“劳动教养的决定，经过全国人民代表大会常务委员会的批准，就具有立法性质。这是我国社会主义改造和法制建设中的一大创举，是贯彻宪法第 100 条的一个具体措施。右派分子攻击我们实行劳动教养违反宪法，这是最露骨的一种恶意攻击。”

1958 年 01 月 29 日，中共中央、国务院通过了《关于在国家薪级人员和高等学校学生中的右派分子处理原则的规定》。该《规定》提出了处理“右派分子”的六条办法，最重要的一条就是“劳动教养”。

1961 年 04 月，公安部制定《关于当前公安工作十个具体政策问题的补充规定》。依据该《规定》，劳动教养的期限是二年到三年，由劳教机关“内部掌握”，只在收容时向本人及其家属宣布；对表现不好的劳教人员，可以延长劳动期限。

在正式确立劳教制度以后的一年左右，全国立即建起了一百多处劳教场所，开始形成县办劳教、社办劳教、乃至生产队也办劳教的劳教体系。全国劳教人员很快就被收容到近百万。1961 年，公安部承认：“扩大了收容范围和收容对象，错收了一批不够劳动教养的人，在管理上和劳改犯等同了起来。生活管理和劳动生产上搞了一些超体力劳动，造成了劳教人员非正常死亡的严重现象。”

对于上述情形，我们可以从许多关于“反右”岁月的回忆录中得到印证。无数优秀的知识分子被投入到劳教场所进行强制劳动。我曾专门拜访过天津作家杨显慧，他的纪实文学作品《夹边沟纪事》记载了 1957 年至 1960 年，甘肃省 3000 多名“右派分子”在夹边沟劳教农场的经历。其中，1500 多位“右派分子”在劳动教养中被活活饿死。后来有人将夹边沟劳教农场称为中国的“古拉格群岛”。

3、中止：“文化大革命”时期的劳动教养(1966 年 5 月—1976 年 10 月)

1966 年 5 月，“无产阶级文化大革命”开始，公检法被“砸烂”，劳动教养制度停止实施。一部分劳教人员被释放；一部分劳教人员被转移到监狱、劳改队，按照罪犯进行管理。

在这期间，虽然劳教制度被暂时中止，但“牛棚”制度却大量存在，且形态各异。“牛棚”只是约定俗称的民间说法，并不存在于官方的正式文件中，但也不为官方所否定。被关入“牛棚”的人，人身自由、言论自由都受到严格限制，并被强制劳动。这一制度，实际上是劳教制度的变种和延续。

4、恢复：改革开放时期的劳动教养（1976 年 10 月至 1989 年 6 月）

“文化大革命”结束以后，曾经有专家学者提出废除劳教制度的意见，但未被采纳。据公安部主管的群众出版社原社长于浩成先生讲，针对有人提出废除劳教制度，时任全国人大常委会委员长的彭真在公安部的大会上讲：“无产阶级专政的工具一个都不能丢！”

1979 年 12 月 5 日，经全国人大常委会批准，国务院公布了《关于劳动教养的补充规定》。1980 年 02 月，国务院又将 1957 年颁布的《关于劳动教养问题的决定》重新发布实施。由此，劳动教养制度在中断 10 年后，又重新恢复。1980 年 2 月 26 日，《人民日报》发表评论员文章《继续办好劳动教养》，对恢复劳动教养制度进行了说明。

1980 年 2 月，国务院公布《关于将强制劳动与收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》。虽然该《通知》仅有四个条款，但直到今天还在被公安机关滥用。

1981 年 10 月，全国人大常委会通过《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》。该《决定》增设了一种处罚手段，称为“强制留场就业”。这一规定使部分劳教人员的劳教期限被延长到 6 年或 7 年。

1982 年，国务院转发公安部《劳动教养试行办法》。这是劳动教养立法中相对比较完善的法律规定。

1988 年 12 月，司法部党组决定将劳动改造和劳动教养的管理予以分开。司法部要求从事劳教工作的警察要做“人类灵魂的工程师”。

改革开放时期，社会问题大量产生，犯罪率上升，社会治安问题突出。这一时期的劳动教养，主要是针对情节轻微、不构成刑事犯罪的违法人员。另外，这一时期的劳动教养也已经开始被滥用，劳教对象被人为地扩大了。

5、滥用：现阶段的劳动教养（1989 年 06 月至今）

2002 年 04 月，公安部出台了《公安机关办理劳动教养案件规定》，这是关于劳动教养最新、最全面的法律规定。它规定劳动教养的适用对象分为十类，使劳动教养成了一个“筐”，什么样的违法行为都可以装。

特别是，各地出台了许多土政策，滥用劳教手段处理日益增多的社会纠纷和利益冲突。劳教制度的功能发生了异化，其本身固有的长期关押的功能，被人为地滥用，成了地方政府和公安机关的法治“自留地”。相关情况我们在下一章中专门阐述。

二、劳教制度的现实功能

劳动教养与其他行政处罚和司法手段相比，具有公安机关自己决定、任意性较强、限制人身自由的时间较长等特点。正是这些特点，使得这一制度被严重滥用。

据司法部较早前统计，全国先后有 500 万人被劳教过。1999 年全国拥有 310 多家劳动教养所，关押着 31 万多劳教人员。而 1999 年以后，被劳教的人数大规模上升。比如仅在 2008 年一年期间，山东省就有 693 人因从事传销活动被劳教。据人民网报道，上海一年作出的劳教决定就有一万多起。

现在，劳动教养的功能主要体现在如下方面：

1、处罚一般违法行为

正如前文所说：“劳动教养是个筐，什么东西都能装。”依据现行有效的法律规章，任何人只要实施了违法行为，都有可能被公安机关处以劳动教养的决定。

案例 1：北京王秀英、吴殿元劳教案

2008 年 08 月，北京两位年近 80 岁的老太太王秀英和吴殿元因为房屋被拆迁，未获补偿，听说奥运期间可以游行示威，信以为真，于是申请在奥运期间在紫竹院公园内抗议。北京市公安局认为这两位老人的申请违反了法律，决定对她们劳教一年。在国际舆论的压力下，北京市公安局决定对她们“暂缓执行”。

案例 2：安徽农民工、大学生等诉上海劳教委案

2007 年 4 月，安徽省颍上县的杨某因到他人池塘捡河蚌被上海市劳教委以盗窃名义作出劳动教养一年的处罚。2007 年 7 月，在上海一家酒店打工的巢湖市 19 岁青年小鹏(化名)被上海市劳教委以聚众斗殴为名作出劳动教养一年的处罚。人民法院最后认定小鹏没有参与斗殴。

2007 年 12 月，毕业于合肥某高校的 24 岁上海白领周某，因与警察发生了肢体冲突，并喊了句“警察打人”，后被上海劳教委以妨碍公务为由作出劳动教养一年三个月的处罚。上海公安机关认定大学毕业的白领青年周某属于“长期拒绝劳动，破坏劳动纪律”的人。

2、处罚政治异议人士、参加基督教家庭教会和信仰邪教的人员（略）

3、打击报复上访人员

劳教成了地方政府对付上访人员的重要手段，关押上访人员也成了劳教最重要的功能之一。于建嵘教授出版了《中国劳动教养制度批判》一书，收入了大量的案例，专门研究过这一问题。另据胡星斗教授的研究证明，因上访被劳教的，占全体上访人员的 18. 8%。

根据公开报道，2008 年奥运前夕，全国各地纷纷出台关于进京上访予以劳教的规定。比如，江苏省公安厅、江苏省高级人民法院、江苏省人民检察院、江苏省人民政府信访局联合发文，决定对进京上访者进行劳教。2008 年元月，河北省公安厅、河北省检察院、河北省高级法院联合下发《关于进一步加大对非正常进京上访处置力度的意见》。该《意见》规定，根据上访次数，普通非正常进京上访行为将被分别给予告诫、警告、拘留、劳动教养的处罚。但“告洋状”（指向外国或国际组织驻中国的机构递交信访材料）可以越过上述规定，

由公安机关“直接予以拘留或劳教”。根据该文件规定，检察院、法院监督、审理此类案件，一律按照该《意见》执行。两个月后出台的《辽宁省关于依法处置非正常上访行为的意见》与河北省规定相似。这份同样由公、检、法联合发出的《意见》中，“告洋状”亦被视为“严重非正常上访行为”，“不受告诫、警告的限制，公安机关可以直接予以拘留或劳动教养”。

案例 3：河南刘学立劳教案

河南省洛阳市嵩县的农民刘学立，因为土地被征用后，连人均 1500 元人民币的土地补偿款都未得到，而长期上访。2004 年 2 月，刘学立被劳教一年。刘学立继续上访，2008 年 09 月，刘学立再次被劳教一年半。他的案子被凤凰卫视于 2008 年 01 月初报道过。

案例 4：天津白光华等上访劳教案

本人曾承办过三起天津的上访劳教案。劳教人员白光华、张少芝、王凤玉等人分别以房屋拆迁、司法不公、孩子户口等民生问题到北京上访，都先后被天津市公安局处以劳教处罚。其中，白光华劳教一案，还被刊登在 2007 年第 3 期《最高人民法院公报》上。

4、管制社会稳定

前文已述，劳教对象被任意扩大。不仅国家法律对劳动教养的适用对象扩大了，地方政府发布的地方性法规或规章，也大量扩大了劳动教养的适用对象。比如，河南省、江苏省南京市、黑龙江省、上海市、广东省广州市、深圳市等分别规定，在劳动人事管理、房屋拆迁、黄金开采、户口管理、出租车管理等方面违反了地方政府的规定，都可以被公安机关劳动教养。

在全国人大法工委主持起草的《违法行为矫正教育法》草案中，可以被劳动教养的违法行为达到 100 多种。

5、延长刑事侦查的羁押期限

有的公安机关对一些在法定羁押期限内无法侦查终结，移送审查起诉的刑事案件、以及证据不足，怕移送起诉后被退查的案件、以及办案经费紧张、办案人手有限畏于追查的案件、或案情复杂根本无法查清的案件等，都处以劳教了事。前两年中央对超期羁押进行清查，许多地方就将证据缺乏和证据不足的案件以劳教决定予以处理，而且一律三年。

案例 5：“三班仆人派”特大刑事案（略）

6、成为公安机关“创收”的工具

公安机关为完成上级安排的“创收”任务，或为本单位或个人谋取私利，以劳教相威胁，对卖淫、嫖娼、赌博、吸毒等处以高额罚款。而被罚者往往因为畏于劳教的严厉，只能忍气吞声，被迫就范。

三、劳教制度的法律渊源

法律渊源是指法律的表现形式。我国法律制度的重要特点是，除了公开发布的法律法规等之外，党中央及各级政法委的文件也是法律的渊源，在不同的地域内具有最高的法律效力。这是客观事实。

1、已失效的法律渊源

下面这些法律规定，随着社会的发展，已经成为了历史，失去了现实意义。

①中共中央《关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》（1955 年 8 月 25 日发布）

②中共中央《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》（1956 年 1 月 10 日发布）

③公安部《关于当前公安工作十个具体政策问题的补充规定》（1961 年 4 月制定）

2、现在仍然有效的实体法

④国务院《关于劳动教养问题的决定》（1957 年 8 月 3 日发布；1980 年 2 月重新发布；全国人大常委会批准）；

⑤国务院《关于劳动教养的补充规定》（1979 年 11 月 29 日全国人大常委会批准）；

⑥国务院《关于将强制劳动与收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》（1980 年 2 月 29 日发布）；

需要注意的是，国务院的这一《通知》仅仅取消了公安部门将公民进行“强制劳动”的权力。“收容审查”制度直到 1997 年新刑事诉讼法实施才被取消。“收容遣送”制度在

2003 年因“孙志刚事件”取消。公安机关“收容教育”和“收容教养”的制度目前仍在施行。

⑦全国人大常委会《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》（1981 年发布）；

根据这一《决定》，劳教期限可被延长至 7 年，直至“留场就业”。

⑧公安部《劳动教养试行办法》（1982 年 1 月 21 日国务院转发）；

⑨公安部《关于对外国人和华侨、港澳台同胞不得实行收容审查和劳动教养通知》（1992 年 5 月 27 日发布）；

⑩公安部《公安机关办理劳动教养案件规定》（公通字［2002］21 号，2002 年 4 月 12 日公安部制定）。

上述法律明确规定，公安机关可以直接做出劳教决定。

3、与劳动教养有关的程序法律规定

《行政诉讼法》（1990 年 10 月 01 日实施）

《行政处罚法》（1996 年 10 月 01 日实施）

《行政复议法》（1999 年 10 月 01 日实施）

《最高人民法院关于执行‹中华人民共和国行政诉讼法›若干问题的解释》（2000 年 03 月 10 日实施）

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》（2002 年 07 月 01 日实施）

《公安机关办理行政案件程序规定》（2004 年 01 月 01 日实施）

依据上述法律规定，被劳动教养的人可以申请复议，也可以直接向人民法院提起行政诉讼，要求撤销劳动教养的决定。但司法实践中，能够起诉并被受理的劳教行政案件非常少。这一问题我们将在下面专章阐述。

4、司法机关关于劳动教养的规范性文件

《北京市高级人民法院关于审理收容审查、劳动教养等行政案件有关问题的意见（试行）》（1994 年 3 月 4 日北京市高级人民法院审判委员会讨论通过）

《人民检察院劳教检察办法》（2008 年 2 月 22 日最高人民检察院第十届检察委员会第九十四次会议通过）

5、律师参与劳动教养案件的规定

在过去较长的时间里，律师几乎不可能参与到劳教案件中，为被劳教的当事人提供法律帮助。但是，近年来少数地方已陆续出台相关的法律规定，允许律师参与这类案件的代理，为被劳教的人提供法律帮助。这些地方性规定包括：

北京市司法局、北京市公安局《关于律师介入劳动教养聆讯案件的会议纪要》（2005 年实施）

吉林省司法厅、吉林省公安厅《关于律师代理劳动教养案件的规定》（2007 年 03 月 20 日实施）

山东省公安厅、山东省司法厅《律师代理劳动教养案件试行办法》（2007 年 07 月 01 日试行）

四川省司法厅、四川省公安厅《律师代理劳动教养案件规定》（2007 年 08 月实施）

重庆市司法局、重庆市公安局《律师代理劳动教养案件暂行规定》（2007 年 04 月 01 日实施）

6、特殊的法律渊源

党的各级政法委的文件在司法实践中被当作是直接的、有最高效力的法律规定。政党机关、行政机关、司法机关混合在一起，联名发布法律规定，称为“联合发文”，这也是中国法律的一大特色。正如前文所述，江苏、河北、辽宁、山西等地都由省级公安、检察、法院、信访等部门联合发文，规定了奥运期间信访和劳教的处理措施。



四、劳教制度的法律性质

名不正，则言不顺。劳动教养制度的法律性质到底是什么？学界和司法界众说纷纭，没有定论。实际上，劳动教养的性质与其职能是分不开的。正因为这一制度在不同的历史时期起着不同的作用，现实中劳动教养又承载着太多的功能，所以对其性质到底是什么，才有如此多的争论。

另外，性质的模糊也为公安部门上下其手、任意滥用提供了便利。在法庭上，律师说，劳教是行政处罚，公安机关应遵守《行政处罚法》；公安机关的代理人就反唇相讥律师不懂法，说法律明确规定劳教是“一种强制教育的行政措施”，不是行政处罚，所以不必遵守《行政处罚法》。

劳动教养性质的模糊，也为外交部新闻发言人的工作提供了便利。有外媒提问劳教问题时，新闻发言人就说劳教是一种“行政措施”等等。但是，法律规定不是外交辞令，更不应该是相互矛盾的谎言。明确劳教制度的法律性质，才能准确地认识这一制度的实质。

1、劳动教养制度的性质

归纳起来，关于劳动教养制度的性质有如下六种说法：

（1）是一种强制性教育改造的行政措施

（2）行政处罚

1991 年 09 月国务院新闻办公室发布《中国人权状况》白皮书，声明“劳动教养不是刑罚，而是行政处罚”

（3）刑事处罚

（4）相当于西方的保安处分

（5）曾经是一种安置就业的方法

（6）集行政处罚、刑事处罚、保安处分于一体的处罚

2、“劳教”和“劳改”（刑罚）的区别



劳教所与监狱在“硬件”方面没有什么不同，所以，劳教被称为“二劳改”，认为与刑罚的“劳改”没有什么区别。在官方的文件中，“劳改”与“劳教”人员统称为“两劳人员”。

实际上，“劳教”和“劳改”是有一些区别的。首先，对罪犯进行劳改的判决是由司法机关即人民法院作出的；而对公民进行劳教则是由公安局这一行政机关决定的。现代司法的重要原则包括程序正义的原则不适用于劳教。其次，劳动教养产生时，被称为“劳改有期，劳教无期。”因为那时的劳教作为解决“右派分子”就业的方法，是不规定期限的。另外，在生活待遇方面，“劳改是按需分配，劳教是按劳分配。”在罪犯被劳改时，生活用品统一发放；但由于有的劳教人员是发给少量工资的，其生活用品必须要自己购买。

不管他们之间有什么区别，但有一点是相同的：它们都是对公民进行关押，长期剥夺人身自由。

五、劳动教养与现行宪法和法律的冲突

1、劳动教养制度与宪法的冲突；

1957 年 8 月劳动教养制度正式确立时，曾援引 1954 年《宪法》第 100 条作为立法依据。但该条款的内容却是公民应该遵守宪法和法律的规定，与劳动教养没有直接联系。而且，当时的宪法并没有“反社会主义的反动分子”和“右派分子”的概念。

现行的 1982 年宪法第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由。”

1999 年宪法修正案规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”2004 年宪法修正案规定：“国家尊重和保障人权”。由此可见，劳动教养与现行宪法的规定存在着明显的冲突。

2、劳动教养制度与《立法法》的冲突；

中国的《立法法》是宪法性法律，是宪法的重要组成部分。《立法法》第八条第（五）项规定：“限制人身自由的强制措施和处罚”只能由“法律”设定。也就是说，劳教制度只能由全国人大及其常委会制定的法律才能设定。但是，我国的劳动教养却是国务院制定的行政法规来设定的。

3、劳动教养制度与《行政处罚法》的冲突；

国务院新闻办公室发表的《中国的人权状况》白皮书，明确指出“劳动教养是行政处罚”。但是，这一制度却与中国的《行政处罚法》相冲突。现行有效的行政处罚体系中，并没有这一处罚方式。《行政处罚法》第九条规定，限制人身自由的行政处罚，只能由“法律”设定；《行政处罚法》第十条规定，行政法规不能直接设定限制人身自由的行政处罚。也就是说，只能由全国人大及其常委会才有权设定劳动教养制度。但劳教这一制度却是国务院制定的，是由公安部制定具体的规定。

4、劳动教养与刑事处罚的冲突；

在一个法治国家的法律体系中，刑事处罚应该是所有法律责任当中最严厉的。但是，劳动教养的期限一般为 1 至 3 年，有时甚至达到 4 年，其处罚强度却甚于刑罚中的管制、拘役和一些刑期较短的有期徒期。比如，刑罚规定拘役的期限仅仅是 1 个月至 6 个月，远远低于劳教。

5、劳动教养与国际人权法的冲突；

中国政府已经在十多年前签署了国际人权法的重要条约《公民权利与政治权利国际公约》，但直到现在还未获得立法机关的批准。不管如何，批准和加入这一国际公约毕竟是历史的潮流，俗语说“躲得过初一，躲不过十五。”

《公民权利与政治权利国际公约》即《国际人权公约》第九条第一款规定：“人人有权享有人身自由和安全。任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所确定的根据和程序，任何人不得被剥夺自由。”第八条第三款规定：“任何人都不应被要求从事强迫或强制劳动。”第十四条第一款规定：“人人在法院或法庭之前，悉属平等。任何人受刑事控告或因其权利义务涉讼须予判定时，应有权受独立无私之法定管辖法庭公正公开审问。”此处的法律，是指由立法机关制定的法律。在我国，法律是由全国人民代表大会及其常委会制定的。

对照这些规定，我们可以看到，劳动教养制度与这些普世的法律原则是完全背离的。

6、劳动教养与执政党的治国理念相冲突；

中共中央提出了“执政为民”、“以人为本”等的基本理念和政策，但劳教制度的存在，却与这些理念和政策格格不入。这一制度制造了许许多多无辜的被关押者，产生了无数的心怀不满者。这一制度与建设和谐社会的理念背道而驰。

六、废除劳教制度的呼声和国际压力

1、国内法律界的努力

2001 年下半年，北京大学法学院召开了一次关于劳动教养的研讨会，并由《中外法学》杂志出版了关于劳教研究的特辑。

2003 年 10 月 30 日，中国政法大学刑事法律研究中心组织中美部分专家教授召开了一次关于劳动教养问题的座谈会。

2004 年春天，北京理工大学的胡星斗教授发表公开信，要求废除劳教制度。

2007 年 11 月，中国律师观察网（www.ccwlawyer.com）召开法律研讨会，江平、茅于轼等 17 位学者和律师公开呼吁废除劳教制度。《南方周末》报道了该研讨会和学者们的公开呼吁。

2008 年 07 月，中国社会科学院法学所的范亚峰博士在互联网上发表公开信，要求废除劳教制度。据说签名者有一万多人。

2009 年 11 月 1 日，北京市律师协会宪法专业委员会组织劳教立法的研讨会，学者和律师对《违法行为矫治法》的起草提出了建议。

2010 年 3 月 9 日，中国社会科学院的于建嵘教授主持，全国人大代表迟夙生、陈忠林，连同政协委员杨海坤、施杰，与李楯、姜明安、何兵、易延友等法学界知名学者一起参加推动《违法行为教育矫治法》立法进程学术研讨会，讨论和听取对制定这项法律的意见建议。

有的律师提出设立“劳动教养节”，以“纪念”这一制度。

2、国际社会的人权斗争

2007 年 5 月 10 日，德国议会通过一项决议，谴责中国的劳动教养制度。中国外交部发表严正声明，说劳动教养制度是中国的“内政”，反对外国对这一内政问题“说三道四”。有人认为，中国的劳教制度让德国想起了纳粹时期的保安处分制度。

2009 年 02 月 02 日到 13 日，联合国人权委员会普遍定期审议工作组第四次会议在日内瓦召开。人权委员会最终通过了对中国人权问题的审议报告。审议工作组的最终审议稿列出了 72 个国家对中国提出的数百条建议。被中国拒绝接纳的建议包括“尽快落实《公民权利和政治权利国际公约》”和“废除劳动教养制度”等。中国代表在审议中指出，少数国家“别有用心”，“目的是否定中国的成就”。一大批发展中国家赞扬“中国是进步的灯塔，是他们学习的楷模”。虽然苏丹高度赞扬了中国的劳改制度，但我们注意到没有一个国家高度赞扬中国的劳教制度。

实际上，在这一领域的国际人权斗争由来已久。国际社会对中国的劳教制度基本上持反对态度（好像非洲国家除外），并给予了持续的关注和压力。不可否认的是，中国在人权保障方面取得了巨大的历史进步。但同样不可否认的是，中国与国际社会对这一问题的看法差距极大。这其中有复杂的政治、法治、文化等的认知冲突。

人权与主权的关系是复杂的，人权保障当然离不开国家主权。南非的种族隔离制度是否仅仅为一国的“内政”，是否不允许包括中国在内的国际社会“说三道四”？不管怎样，劳教制度的存废，成了一个长期存在的、我们不得不面对的国际人权话题。

七、劳教制度对中国法治的深刻影响

北京大学陈瑞华教授将劳教制度称为中国法治的“木乃伊”。这一“司法僵尸”折射出了中国的司法之痛，并且还在深刻影响着中国的法治建设。如果我们不承认这一制度带来的种种问题，那就是文过饰非、掩耳盗铃。

1、劳教制度与司法公正

（1）劳教制度侵蚀了司法决定权

作为法治的一项基本要求，长期限制人身自由的处罚应该由专门的司法机关即人民法院来决定。但对于劳教制度来说，警察就有权做出这样的裁定。这实际上是公安机关这一行政部门对司法机关司法权的侵蚀。

（2）劳教制度破坏了司法公正

劳教案件的行政诉讼存在立案难、会见难、审理难等问题，凸显了“公安局是做饭的，法院是吃饭的，律师是要饭的”这一现象。法院不敢独立审理和判决，丧失了独立地位，失去了民众的信赖。

2、劳教制度强化了“警察国”这一现实

中国司法机关的设置是与党政机关的设置相适应的。司法机关的人事任命、财政拨款、重大事项等的决定权都由同级党政机关掌握。服从领导、服从上级是最重要的政治原则。在这样的司法体制下，让法院和法官独立办案几乎就是“不可能的任务”。

据统计，此前全国 31 个省份中，有 15 位公安厅长兼任省委常委，其中 14 位兼任政法委书记，另有 4 位公安厅长兼任副省长或省长助理。同样，在市县一级的人事安排中，公安局长的政治地位也大多高于法院院长。在社会纠纷高发的时期，为了加强对社会的控制，国家自然强化行政权，特别是警察权。公安机关在整个政权系统中的地位空前上升，我们的社会治理越来越依赖警察力量。劳教的报批、审核、决定等都所有权力都由公安机关自己行使，失去了有效的外部监督和抗衡，这进一步强化了公安机关的地位。

3、劳教制度败坏了中国的国际形象

劳教制度与国际社会普遍遵守的司法原则背道而驰，成了国际社会人权斗争的靶子，成为中外人权对话的尴尬话题。再多的外交辞令都如“正龙拍虎”，难以掩饰真实的法律规定和司法现状。

胡锦涛主席 2008 年 05 月 07 日在日本签署的《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》中谈到：“进一步理解和追求国际社会公认的基本和普遍价值”。全国人大吴邦国委员长 2009 年 03 月 09 日在人大报告中提出：“要积极借鉴人类社会创造的文明成果包括政治文明的有益成果”。温家宝总理多次谈到“科学、民主、法治、自由、人权，并非资本主义所独有，而是人类在漫长的历史进程中共同追求的价值观和共同创造的文明成果。”劳教制度作为最具“中国特色”的司法制度，完全不符合人类社会公认的基本和普遍的价值观，

不符合法治和人权的基本要求。最高领导人的坚定表态，更凸显出劳教制度存在的不合理性。

4、劳教制度打击了法律人对于法治的信仰

这一公然违背《宪法》、《立法法》、《行政处罚法》的司法制度，虽有众多法律人的持续呼吁，但至今仍岿然不动。法律人除深感无奈外，对于法治的信仰也受到了严重影响。

5、劳教制度对普通民众法治心理的冲击

劳教人员对我国的法治建设心存绝望，他们的家人也心怀不满，他们的亲友、邻居、同事也心存疑惑，许许多多普通人对司法制度产生不信任情绪。他们对自己的遭遇可能不说话，对身边人的遭遇可能不说话，对了解到的遭遇可能不说话，但一旦有机会，他们就会发出自己的声音，参与到无直接利益冲突的“泄愤型群体事件”。劳动教养，制造了无数的敌意者，让无数民众对我国的法治建设失去了信心。

很显然，劳教制度对我国法治建设的影响是深刻的，负面的，是破坏性的。

八、《违法行为教育矫治法》的立法

2008 年 12 月，中共中央政治局通过了最新的司法改革方案，对司法体制改革作出了战略部署，其中优化司法职权配置是改革重点之一。据媒体报道，职权调整改革的第一项内容就是，将劳动教养的决定权移交调整到法院来行使，以确保这项权力的行使更加规范化。这一司法改革的措施被称为“劳教司法化”。

1、劳教制度重新立法的进程

早在 1998 年司法部即向国务院法制局和全国人大提出《劳动教养立法的请示》，全国人大常委会也曾经着手开始关于劳教的立法。但是，1999 年夏天法轮功信徒围攻中南海，一些法轮功信徒被劳教，劳教立法由此被搁置。

2003 年 03 月，第十届全国人大第一次会议，四川代表团的段维义等 127 位代表提出《关于完善我国劳动教养立法》的议案。2004 年 03 月，420 名代表又提出这一议案，这一人数超过了 2984 名人大代表的 10%。

2005 年初，全国人大常委会将《违法行为矫治法》列入了当年立法计划，准备在当年的 4 月份对草案进行审议。6 月初，草案发给各省、各部委及相关部门征求意见。来自公安部门的反对声音最大。其它部委多数认同立法草案的安排。而各省的意见则相对较复杂，有的省份担心社会治安的不稳定。

2008 年 3 月，全国人大代表马克宁又提交建议，呼吁废除劳动教养制度。

2010 年 3 月，全国人大委员长吴邦国宣布 2010 年中国将加快制定《违法行为教育矫治法》。

2、《违法行为教育矫治法》草案的制度设计

在《违法行为教育矫治法（草案）》中，劳动教养的期限设计为半年至一年；特殊情况下可以延长到一年半。草案规定，劳教场所设计为半开放式或开放式，实行人性化管理，将不再有铁窗、铁门和铁丝网等；被劳教者还可以周末回家。

新法规定了被矫治的对象主要为两种人：轻微违法，不需要限制人身自由的人；严重违法但尚未构成犯罪的人。估计有 100 多种情形可以被处以矫治的处罚，新增的情形包括性骚扰、网络违法等。

3、“劳教司法化”的制度设计就是维持现状

关于“劳教司法化”即司法救济问题，在公安部的反对下，新法草案在决定程序上采取的是折中方案，即公安机关作出决定；被矫治的人可以提出行政复议；如果对复议结果不服，还可以向法院提起行政诉讼，要求法院予以司法审查。

这一制度设计并无新意，仍然是公安机关决定，法院可以做事后的司法审查。这不是真正的“司法化”，因为“司法化”要求公安机关没有决定权，而是将决定权授予司法机关即法院来行使。《违法行为教育矫治法》的制度设计与现行的制度并无任何区别。所谓改革，实际上是“维持现状”。

九、事后审查的“劳教司法化”能改变它的弊端吗？

名为改革实为维持现状的“劳教司法化”的制度设计，真的能使这一制度“更加规范化”吗？让我们来考察一下劳教处罚的行政决定和司法审查的现实状况。

（一）强势的公安决定权

1、“劳教管理委员会”只是公安机关的“马甲”

从表面上看，劳教的决定权在于各地的“劳动教养管理委员会”。劳教处罚决定书也是以“劳动教养管理委员会”的名义做出的。

1979 年 11 月《国务院关于劳动教养的补充规定》第一条规定：“省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立劳动教养管理委员会，由民政、公安、劳动部门的负责人组成，领导和管理劳动教养的工作。”

1982 年 1 月，公安部制定、国务院转发的《劳动教养试行办法》第四条规定：“省、自治区、直辖市和大中城市人民政府组成的劳动教养管理委员会，领导和管理劳动教养工作，审查批准收容劳动教养人员。劳动教养管理委员会下设办事机构，负责处理日常工作。”

在政府公布的劳教管理委员会的成员名单中，我们甚至偶尔能看到劳动局和民政局官员的名字。比如，2008 年 10 月天津市人民政府调整了劳教管理委员会的成员，十一位成员中包括一位副市长（其前任是已经畏罪自杀的政法委书记宋平顺），八位公安、司法行政系统的官员，最后两位分别是市劳动保障局职业技能培训处处长张瑞林和市民政局社会福利事业管理处处长赵金亮。

实际上，真正行使劳教决定权的是各级公安机关。从报批、审核、决定，到行政复议，以及最后的行政诉讼，都是公安机关一个部门在运作。这是法律明确规定的制度，不是“潜规则”。我们可以看一下如下法律规定：

2002 年 06 月 01 日生效的公安部制定的《公安机关办理劳动教养案件规定》第二条规定：“各省、自治区、直辖市公安厅（局）、新疆生产建设兵团公安局和地、地级市、州、盟公安局（处）设立劳动教养审批委员会，作为同级劳动教养管理委员会的审批机构，依照

有关法律、行政法规和本规定审批劳动教养案件，并以劳动教养管理委员会的名义作出是否劳动教养的决定。劳动教养审批委员会的日常工作由本级公安机关法制部门承担。”

第三十九条规定：“地级以上公安机关劳动教养审批委员会应当在收到本级公安机关法制部门提请审议的劳动教养案件之日起的二日内，以同级劳动教养管理委员会的名义作出是否劳动教养的决定。”

第七十二条第二款规定：“被劳动教养人员因不服劳动教养决定提起行政诉讼的，公安机关应当以同级劳动教养管理委员会的名义依法参加诉讼。”

在北京，负责劳教处罚决定的是北京市公安局法制办公室下属的“劳动教养审批处”。有权向该处“呈报”案件的是各区公安分局的预审部门；也包括公交分局、铁路公安局、民航公安局的预审部门；还包括北京市公安局的业务处，如十处、十三处等。

上述法律规定和现实都说明，所谓的“劳动教养管理委员会”仅仅是一个对外的幌子，只是公安机关的“马甲”而已。

2、公安机关工作流程：拘留+劳教

公安机关办理劳教案件的工作流程可以归结为：拘留+劳教。公安机关准备劳教谁，就先把人拘留起来，然后整材料，报批劳教。

公安部颁发了《公安机关办理劳动教养案件规定》，对办理此类案件的程序做了规定。比如，侦办和审批分立；材料上报、审核、聆讯、送达等须遵循相应的程序等。这是一种内部的行政审查批准程序，主要以书面、间接的方式进行案卷审查，做出决定。

但在司法实践中，就连这一内部的行政程序也往往得不到遵守。我们曾承办的天津白光华劳教案，天津市公安局红桥区分局的治安科警察将上访的白光华等人从北京抓回，然后呈报给天津市公安局法制处，做出劳教决定。天津张少芝案案，则是由公安分局的派出所到家里将人抓走，先是找借口行政拘留，然后向天津市公安局法制处呈报劳教材料。更有甚者，天津市和平区人民法院立案庭的副庭长向本人介绍过这样的案例：天津市一公民在 2007 年之前曾经去北京上访。2008 年夏天奥运会召开之前，为了防止该公民再去上访，公安机关就将该公民直接从家里抓走，送去劳教所去劳教。该公民的家人聘请代理律师向法院起诉，要求撤销劳教决定，但天津市和平区人民法院依照指示拒绝受理此案。

（二）名存实亡的法院审查

“劳教司法化”是指劳教处罚决定的司法救济，即劳教案件的行政诉讼。我国现行法律早就存在这一制度。根据《行政诉讼法》和公安部《公安机关办理劳动教养案件规定》，被劳教的人有权提起行政诉讼，请求法院对公安机关的处罚决定进行司法审查，从而撤销或变更劳教决定。司法审查的内容包括事实认定、法律适用、处罚程序等是否合法。

但是，“徒法不足以自行。”在一般行政诉讼案件中存在的困难，在劳教案件的行政诉中也都存在，甚至更难。

1、立案难

行政诉讼立案难，劳教案件的立案更难，上访等劳教案件的立案最难。比如天津市高级人民法院以《会议纪要》的方式，要求对因上访被行政拘留和劳教提起的行政诉讼，一律不受理，也不制作不予立案的裁定书。

2、法院审理难，胜诉难。

行政诉讼审理难；劳教案件的审理更难。劳教功能的异化，使劳教的法律性质模糊不清，法律适用混乱不堪，人民法院往往无所适从。

2005 年到 2006 年初，我们在代理天津白光华劳教案时，数次开庭的庭审地点不是在天津市一中院，也不是在天津市高级法院，而是在天津市板桥劳教所。那些高级法院的法官们也不得不放下身段，先去劳教管理局办理进入劳教所的手续，不辞辛苦地跑到偏远的劳教所去开庭。

中国行政诉讼案件中原告的胜诉率是 30%，这还是官方的数据。我们对全国 50 多个劳教案例进行了分析，得出的结论是，劳教案件行政诉讼胜诉的案例凤毛麟角，敏感案件胜诉的可能为零。

值得一提的是河南省洛阳市西工区人民法院行政庭在审理劳教案件时采取的“迂回公平”的做法。据媒体报道，法官认为，劳教制度是违宪的，但这一说法不能写进判决书里。洛阳市中级法院行政庭副庭长郝亚丽在接受相关采访时曾说，关于劳教方面的民告官案件，由于比较敏感，“我们一般不就法律的级别问题进行过多的理论探讨，但会在审判过程中讲

究审判技巧，达到迂回公平”。该法院往往以其他理由撤销劳教决定，以达到“迂回公平”的目的。但这样的做法在全国范围内也属于凤毛麟角。

（三）政治高压下的“稻草人”律师

1、穷人请不起律师，也不符合法律援助的条件

被劳教人员大多数是普通的穷人，家庭也比较贫困。政府主办的法律援助机构对这类案件是不理会的。

2、律师会见难

律师在刑事诉讼中的“会见难”是一个“老大难”问题。尽管新修订的《律师法》在立法层面上有所进步，但现实中却得不到实施，新修订的《律师法》一生效就成了“废纸”。而在律师代理劳教案件中，会见难依然存在而且更加困难。

3、律师的代理意见不被采纳

律师在代理中提出，劳教处罚是一种行政处罚，应该适用《行政处罚法》，但这一意见往往得不到采纳。因为前文所述的法律适用混乱不堪的原因，导致公安机关和法院可以上下其手，混水摸鱼，对正确的意见视而不见。秀才遇见兵，有理也没人听。

4、律师面临的政治风险

劳教案件往往涉及敏感的社会问题。司法部要求律师在办案中要“讲政治，顾大局”；今年初，按照司法部的要求，全国的律师开展了表面上轰轰烈烈的警示教育活动。在这种政治氛围下，许多律师采取了多一事不如少一事的做法，远离这些费力不讨好的案件。

（四）结论：司法机关“事后审查”的制度设计是失败的

事实说明，在目前的政治、司法体制下，在公安局长领导法院院长的司法现状下，《违法行为教育矫治法》确立的司法机关“事后审查”的制度并不能消除或限制这一制度的弊端。

十、我的建议

（一）方案 1：废止劳动教养制度

无论是从历史还是现实来看，劳教制度都应该被废止。如果将劳教制度比喻为一条长河，那么，不仅这条长河的源头受到了污染，它的干流和支流等全流域都也已受到了严重的污染，成了一条有毒的排污沟。特别是，只有废止这一制度，附着其上诸多扭曲的利益才可能烟消云散。即使阴魂不散，也不能借这一制度的重生而“还魂”。

劳教制度取消后，劳教场所可以直接转为监狱，警察可以直接转为监狱的司法警察。本来，现阶段的劳教和劳改的执行就没有多少实质性的区别。

（二）方案 2：在《违法行为教育矫治法》中确立司法决定权

如果废止劳教制度的阻力太大，那么我们可退而求其次，保留但应限制劳教制度。依据《立法法》的规定，限制公民人身自由的措施须由法律规定。作为另外一项立法通例，限制公民人身自由须由司法机关决定，而非公安机关决定。

鉴于此，本人强烈建议，修改《违法行为教育矫治法》（草案）的制度设计，取消公安机关的决定权。只有剥夺公安机关的决定权，才能限制这一制度不被任意滥用，才能不重蹈劳教制度的覆辙。

建议该法案在“一般原则”中规定如下内容：“对公民的违法行为采取教育矫治措施，必须由公安机关提出申请，由人民法院审查决定。”

（三）方案 3：重新构建中国的保安处分制度

我国现阶段客观存在着实质意义上的保安处分制度：包括劳动教养、收容教养、强制医疗与强制治疗、强制戒毒、工读教育、留场就业、没收处分、剥夺资格等。这一实质性的保安处分制度具有行政性、政策性、实践性等特点。

重新构建我国的保安处分制度，可以有两种思路。一种思路是，将劳教制度纳入到《行政强制法》的调整范围，作为行政强制措施规定下来。另一种思路是，借鉴发达国家和台湾地区的保安处分制度，将保安处分制度作为一项刑事法律制度正式完整地建立起来。这是一种刑事立法工作，应该遵循刑事立法的规律。

结束语：保障民生，建设法治国家！

如果中国是一个真正的法治国家，那么人民将会有保障、有尊严地生活，将会焕发出强大的创造力。也只有成为一个真正的法治国家，社会才会长治久安，人民才会幸福地生活。而要想成为一个法治国，就必须实施宪政，限制政府的行政权力；就必须保障司法独立和司法中立；就必须进行政治改革。法律人应该有责任感，有智慧，推动中国的法治进步。

（魏汝久，北京魏汝久律师事务所主任，北京律协宪法委员会副主任。原文链接：http://blog.sina.com.cn/s/blog_6e7f0c1d0100oah9.html）

【返回目录】

8-6 胡星斗等：劳教制度的合法性危机

“如果简单地把劳动教养废除，就会存在一个真空，劳动教养主要是针对那些主观上屡教不改但客观上罪行又很轻微的，对他们，刑法构不上，治安处罚又太轻，达不到矫正行为人恶心的目的。”

事件回放：

12 月 4 日上午，两封长达 2300 余字的信件被以特快专递的方式寄出，接收方分别为全国人大常委会法工委和国务院法制办。两封信件题目分别为《关于启动违宪审查程序、废除劳动教养制度的公民建议书》、《关于废除劳动教养制度的公民建议书》。

在建议书落款处，江平、茅于轼、贺卫方、胡星斗、张鸣、夏业良等众多知名学者都签了名，在 69 个签名中，还有律师、传媒工作者、公司职员、学生、教师、医生等社会各界人士。据了解，此次联名建议书的产生与 11 月 21 日《法制晚报》一篇题为《状告劳动教养制度违法 正式立案》的报道有关。据该报道，今年 10 月底，河南省洛阳市西工区法院将一起状告洛阳市劳动教养委员会的行政诉讼案正式立案。在诉讼中，原告要求法院确认，被告所依据的实行了 50 年的劳动教养制度无效。该报道引起国内外广泛关注，使得在学界已经呼吁多年的“劳教制度”存废问题再一次成为人们热议的话题。

何晓鹏：朱顺忠，据我们了解，这次 69 名社会人士联名司法建议书，好像跟你的一篇报道有关？

朱顺忠：你说的是《状告劳动教养制度违法正式立案》，这篇报道是在 11 月 21 日刊发的。众多的媒体、网站都对这个报道进行了转载和讨论，其实在这之前，大家对劳教制度就有很多争论。“中国律师观察网”在看到这篇报道后，组织了一个小型的讨论会，针对劳动教养制度的状况进行讨论。

何晓鹏：我知道这次讨论会你也参加了，参加的还有茅于轼、江平、贺卫方、胡星斗、刘仁文、夏业良等专家学者。也是在这次讨论会之后，这个要求废止劳教制度的联名司法建议书才产生。你能不能先给我们讲述一下你这篇报道的采写过程？

朱顺忠：11 月上旬，我接到线索，说洛阳市劳教所里有人起诉当地公安机关，也就是劳教委。并且，在起诉状中，对方想让法院确认实行了 50 年的劳教制度是违法的。

到洛阳后，我在劳教所见到了陈超。在案卷里，陈超被定性为寻衅滋事——因为砸了面包车，损失也不重，就 380 块钱。在检察机关认为“证据不足”，拒绝批准对陈超实施逮捕后，公安机关对他进行了劳教两年的处罚。这让陈超难以接受，便开始起诉当地劳教委。

何晓鹏：洛阳市西工区人民法院受理了陈超的起诉。

朱顺忠：是，这并不多见。以前我曾接触过很多状告劳教委的事件，但据我所知，被立案的很少，因为这个制度太敏感，立案以后法院审判特别难。劳教委是由公安机关、劳动部门、民政部门三家单位共同组成的，后来另两家单位渐渐剥离，实际掌握劳教权利的就是公安机关。所以告劳教委就等于告公安机关。

“迂回公平”是无奈之举

何晓鹏：你以前接触的这种告劳教委的事件中，遇到过不予立案的吗？

朱顺忠：遇到过。

何晓鹏：不予立案的理由呢？

朱顺忠：很简单，说立案后没法判，就不立案了。

何晓鹏：我看你的报道，洛阳市西工区法院对这类诉讼并不是第一次受理。根据你的了解，西工区法院是怎样面对这类案件的？

朱顺忠：我个人感觉，西工区法院的法官是令我非常尊敬的，立案庭的法官和行政庭的法官共同研究，认为这个案件可以立，他们说，劳教决定书上写得很清楚，如果对本决定不服，可以向上一级劳教委提出行政复议，或直接向人民法院提起诉讼。全国所有的劳教决定

书上都写了这句话，但是能够按照这句话去执行的，直接向人民法院起诉并且立案的，恐怕并不多见。我感觉西工区法院的这种作为，与洛阳市中级法院的支持分不开。

何晓鹏：洛阳市中级法院是怎样的态度？

朱顺忠：他们的主要意思，第一，支持西工区法院对这个案件的立案；第二，他们提出了一种“迂回公平”，就是绕开目前咱们国家现有司法实际情况限制，通过在程序上努力，达到判决结果的公平。

何晓鹏：你觉得法院在面对这种案件时是有诸多考虑和要花费很多心思的？

朱顺忠：以洛阳为例，从基层法院到中级法院，对这个制度，我觉得他们是不认可的。洛阳中院行政庭副庭长郝亚丽对我说：这个制度明显是违法的，作为法官我们都知道，作为行政法规是不得限定人身自由的，所以我们在审判的时候，给了原告方更多的说话时间。她的原话是“让劳教违法的这种声音和辩论，在法庭上荡漾了 70%的时间”。

何晓鹏：这样做的目的呢？

朱顺忠：就是让原告的律师充分发出这个声音，让民间表达出这种呼吁。但在判决时，他们不会把因为劳教制度违反《立法法》和《行政诉讼法》的判决写到判决书里，而是要迂回一下，比如说处罚过重，判决撤销。

何晓鹏：这种处理方式有一些尴尬的味道。

朱顺忠：对，这种“迂回公平”是无奈中的睿智之举，也反映了基层法院现在的尴尬处境。

违法的政府规章

何晓鹏：胡老师，在这次联名建议书中，你也签了字。对劳动教养制度的违宪，你能否给我们解释一下是指什么？

胡星斗：主要是与宪法和其他一些法律不合，直接侵犯了公民人身自由权。宪法规定，“任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮

捕。”而劳动教养不经正当的司法程序，仅由劳动教养委员会审查决定，事实上是由公安机关或党政领导决定，就可限制公民人身自由。另一方面，1996 年颁布实施的《行政处罚法》的处罚种类中也不包括劳动教养；最严厉的行政处罚是行政拘留，拘留期限不得超过 15 天，可属于行政处罚的劳动教养却长达 1～3 年，甚至可延期为 4 年。同时，2000 年颁布实施的《立法法》规定：“对公民政治权利的剥夺，限制人身自由的强制措施和处罚，只能制定法律。”劳动教养制度与这也是相抵触的。

此外，劳动教养制度也与我国 1998 年签署的《公民权利与政治权利国际公约》相悖，这份公约规定，所有长时间剥夺人身自由的决定必须通过正当程序并由法院作出判决。

何晓鹏：刘仁文老师对劳动教养制度有长期且深入的研究，刘老师你也参加了“中国律师观察网”组织的讨论会，但你没有签字，是怎样的考虑？

刘仁文：对于劳动教养制度的合法性问题，从上个世纪 90 年代就已经展开争论了。但现在存在一些争议，我们知道作为劳教制度所依据的《关于劳动教养问题的决定》和《补充规定》都是经全国人大常委会批准、国务院公布的，既是经过立法机关批准，又是由国务院颁布的行政法规，所以有点不伦不类。但你说它完全违宪，我觉得还有讨论空间。

另一个问题是，劳动教养在实际操作中真正起法律作用的不是前面说的《决定》和《补充规定》，而是 1982 年经国务院批准、公安部发布的《劳动教养试行办法》，甚至只是一个行政法规，明显违背了《立法法》和《行政处罚法》关于剥夺和限制人身自由的措施只能由法律来规定的要求。

所以，我认为劳动教养制度虽然还不好说是彻底违宪，但法律依据不足是肯定的。

缺乏制约的管制措施

何晓鹏：胡老师，作为政府的一种管制措施，劳动教养制度是怎样形成的？

胡星斗：我国劳动教养最早是在 1955 年出现，为肃清反革命分子，逐步建立了劳动教养制度。当时中央发出指示，对反革命分子要建立两种处罚制度，一种是判刑后劳动改造；另外一种就是劳动教养，就是不够判刑，但又不能继续工作，放到社会上又怕增加失业，所以

就把他们集中一起，为国家劳动。劳教制度正式建立是 1957 年，以《关于劳动教养问题的决定》发布为标志。

改革开放后，劳动教养制度被用于惩罚那些轻微犯罪、构不上判刑的人，比如流氓、卖淫嫖娼、盗窃、吸毒、打架斗殴等。但在实际执行过程中有很多变形，一些不该劳动教养的人被劳动教养了。很多时候，因为缺少证据，判不了刑，也被送去劳教。还有的人因为揭露地方上的腐败，被地方官员打击报复，被送去劳动教养。

何晓鹏：目前来看，劳教制度除了违反上位法外，还有什么问题？

胡星斗：首先是处罚时间太长，1～3 年，甚至是 4 年，劳教制度是适用那些不够刑事犯罪的，但往往比轻微犯罪被判刑的人处罚还重。有一个案例，江西南昌有一个盗窃惯犯，在第三次被抓被劳动教养时，主动要求被判刑。他知道判刑要比劳动教养轻，他之前被抓两次，第一次被劳教两年，第二次情节严重一些，被判刑，拘役两个月。

而且，劳动教养几乎没有什么制约和监督的手段，在名义上当然也有，但我们知道决定劳动教养的劳动教养委员会，就设在公安系统里。决定劳动教养的是公安，复议机关也是公安，同体监督。而且没办法干预，当然现在也允许请律师，但是过去很多劳动教养的案例，都是没有律师。被劳动教养的人也不知道自己的权益。所以劳动教养基本上是没有权力制约的机制。

何晓鹏：我们知道，对违法行为，有刑法、劳动教养制度，还有《治安管理处罚法》，刑法不说，对于同是不构成犯罪的行为，如何选择适用《治安管理处罚法》还是劳动教养？

胡星斗：《治安管理处罚法》是行为特别轻的，如果执法部门认为严重一点的，就要劳动教养。这里就有个问题，比如执法部门想把某个人关起来，不想让他出来，像那些总到北京上访的人，让地方政府很尴尬，就干脆把人抓来劳动教养，让你几年内上不了访。

何晓鹏：那实际上等于说，在刑法和《治安管理处罚法》之间，劳动教养让执法部门拥有了一个很大的权力空间。

胡星斗：是比较随意的过大的权力。

劳动教养与行为矫治

何晓鹏：从什么时候开始，劳动教养制度不再适合目前的社会发展情况了？

胡星斗：其实，劳动教养制度本质上是一个人治社会的产物。但在 1978 年之前，它适用于以往那种管制型社会、计划型社会、人治社会的要求。但改革开放之后，中国逐渐转变成一个法治国家，从那时开始，劳动教养实际上就已经开始表现得落后于时代了。特别是到 90 年代后期，各种社会问题开始出现，包括上访人群，于是就把劳动教养当作解决问题的灵丹妙药，使劳动教养制度渐渐成为一部“恶法”。

何晓鹏：大家都已经认识到劳动教养问题的存在，但为什么这么长时间，问题仍然没有解决。

胡星斗：我觉得现在国家也有决心来解决这个问题，中央也多次表态，要改革劳动教养制度。但目前为什么还没有大刀阔斧地改革，我认为有几个原因，比如公安机关愿不愿放权，法律本身的惯性等等。但我觉得最主要的原因是思想观念问题。在很多人眼中，劳动教养是维护社会稳定的有效工具。但他可能不知道，用这种违法的方式来维护社会稳定，那就是污染了水源，最后带来更大的社会不稳定。一个政府的违法，会使人民群众的心都凉了。社会上的各种违法事件、道德堕落、正义被压制、丑恶抬头，其实都跟一些地方政府官员的违法行为密切相关，他本身就在起示范作用。所以怎样才能维持社会稳定，要把社会正义放在第一位。当然，我们也需要采取很多管制措施，但是这个管制措施一定要符合社会正义，以违法的措施来对付一些人，最终大家都会成为受害者。某些官员觉得自己高高在上，受害的是那些弱势群体，其实在不守法制的国家，人人都是弱势群体。

何晓鹏：但现在学界对劳动教养法，似乎还存在两派意见，并不是观点鲜明地都要求废止。

胡星斗：是这样，现在大家都认为劳动教养没有法律根据，但具体怎样做，就像你说的有两派，一派认为应当是废除，另外一派认为是改革。

我认为，目前中国已经是水到渠成，可以解决劳动教养问题。一方面我们现在强调以人为本，保护人权，建设法制政府，因此各级政府就不能再用劳动教养这种没有法律根据的制度来处置轻微犯罪，甚至有的人把它当作打击报复的工具。另一方面，我们现在也有了替代

办法，比如《治安管理处罚法》，同时也可以对《治安管理处罚法》进行修改，以应对那些屡教不改的惯犯，因为他们需要长期的管教。但不管你是采取哪个办法，都要立法，都要合法，这是一个最基本点。

刘仁文：实际上，我认为提倡废止的学者跟我所说的改革差别不大，相同之处大于不同。大家都认为，在目前依法治国的形势下，劳动教养制度是不能维持现状了，应该尽快改变。

但在改变的同时要考虑实际情况，我国刑法对犯罪概念有定量规定，不像西方，只有定性规定。例如，在我国构成伤害罪必须要达到一定的伤害后果，一般的殴打行为是不构成犯罪的，但在西方国家的刑法里，你打他一拳也可能构成犯罪。当然，并不是说在这些国家里打人一拳就一定会被判刑，它还要结合被告人的人身危险性和主观恶性以及社会公共利益等多种因素来综合判断。

我国刑法中的这种定量规定决定了我国刑法奠基于结果本位，忽视行为人的人格状况，刑法的这一特点又导致《治安管理处罚法》也必定以结果为本位，这样两者均着重于从处罚行为人的客观行为及其危害后果上去衔接。

现在的问题是，从行为人的主观恶性来看，如果简单地把劳动教养废除，就会存在一个真空，因为我们劳动教养主要是针对那些主观上屡教不改但客观上罪行又很轻微的，即所谓的“大错不犯，小错不断，气死公安，难倒法院”，刑法构不上，治安处罚又太轻，达不到矫正行为人恶习的目的。

所以，我觉得如果对劳动教养制度进行改革，有两个最关键的问题，一个是处罚的决定权应该赋予谁，学术界绝大多数人认为应当把它司法化，赋予一个不偏不倚的法庭来裁决。这个法庭可以采取简易程序，可以不像刑事审判那么烦琐。但无论如何不能公安机关自己说了算。

另一个是劳动教养的行为和对象要明晰化，笼统地说违反社会秩序、危害社会安全，这就跟橡皮筋一样，可长可短，非常含糊，不符合现代法治社会对法律的可预期性的要求。如果这个问题不解决，即使将决定权转移到法院，在现行的执法环境中，法院可能也很难宣告某个劳动教养案子是错的，因为法律标准不明确。在这个明晰化的前提下，应该缩小现有劳动教养规模，包括对象的限制、期限的缩短等。

还有一点，应该把劳教和劳改区别开来。劳改，是对犯了罪的人通过劳动来加以改造，带有惩罚性质。劳教要立足于对行为人进行矫正，针对的是恶习，劳动只是辅助办法，更多的可能还得依靠心理医生、社会工作者等方面的治疗和干预，所以应该淡化劳动色彩，强调矫正目的。相应地，在羁押和看管上，也不宜采取监狱的那种铁丝网、武警站岗等严厉的方式，而更应突出矫治的特征。

（胡星斗，北京理工大学人文学院教授。刘仁文，中国社会科学院法学所研究员。朱顺忠，《法制晚报》记者。何晓鹏，原《新世纪周刊》编辑。原文链接：http://www.gotoread.com/s/e/?vo=6635&p=66）

【返回目录】



【径】

8-7 于建嵘：中国劳动教养制度改革路向
——基于 100 个上访劳教案例的分析

“通过研究，我认为，在建国初期法律制度不完善的特定历史条件下创立的劳动教养制度，实行 50 多年来，在维护社会治安秩序，预防和减少犯罪等方面发挥过一定的作用，但是随着社会的发展和时代的变迁，劳教制度作为一种违背法治理念、缺乏法理基础、损害公平正义的强制性教育改造的行政措施，已经引起了社会各界的诟病和非议，如不尽快废除将产生十分严重的政治后果。”



我对劳动教养制度进行研究，缘于对上访制度的调查。自 1999 年以来，我因对农民维权行动的研究而关注信访问题。2004 年，我曾就信访制度状况及改革方向进行了较大规模的调研，并发表了一份题为《信访的制度性缺失及其政治后果》的调查报告，引发了一场有关信访制度何去何从的争论。2005 年初，国务院颁布最新修订的《信访条例》，明确规定要保障信访人的权利，要求各级政府及县级以上政府工作部门畅通信访渠道，为信访人上访提供便利条件，严禁侵害信访人的合法权利，重申“任何组织和个人不得打击报复信访人”。新条例实施以后，各地区和部门进一步畅通和拓宽信访渠道，在确保民情、民意、民智顺畅上达和保护信访人权利、切实维护群众的合法权益等方面做了大量的工作，取得了一定成绩。但是，部分地区和部门以强制手段妨碍群众行使正当信访权利，甚至打击迫害信访群众的情况还不同程度地存在。这其中，因上访被劳教的情况十分严重。

为了研究上访劳教问题，我搜集了大量上访劳教案件的相关资料，这其中包括劳动教养决定书、被劳教人员的复议申请书、行政诉讼起诉状和上诉状、法院的判决书以及被劳教人



员的控诉书等等, 并随机选取了 100 个案例进行分析。在此基础上，我进一步研究了劳动教养制度的历史和现状。这些研究不仅包括对相关文献进行整理分析，还走访了黑龙江、湖南、河北、山东等地的许多劳教所，与被劳教人员及劳教管理官员进行座谈。

通过研究，我认为，在建国初期法律制度不完善的特定历史条件下创立的劳动教养制度，实行 50 多年来，在维护社会治安秩序，预防和减少犯罪等方面发挥过一定的作用，但是随着社会的发展和时代的变迁，劳教制度作为一种违背法治理念、缺乏法理基础、损害公平正义的强制性教育改造的行政措施，已经引起了社会各界的诟病和非议，如不尽快废除将产生十分严重的政治后果。

一、历史沿革

劳教制度的产生和发展，如果从功能目标来说，大致可分作为政治斗争工具的劳教（1955 年至 1978）和作为社会管治手段的劳教（1978 年至今）两个阶段。

（一）政治斗争工具

“劳动教养”政策第一次明确提出是在 1955 年。当时中华人民共和国成立不久，为保障政权稳固，开展了一系列政治运动以肃清敌视新政权的反革命坏分子。被清理出来的反革命坏分子有数万之众，但传统处理办法如警告、调职、撤职、开除党籍和判刑、枪决等已经不能满足形势发展的需要。于是，1955 年 8 月 25 日，中共中央发布了《关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》，第一次明确提出 “劳动教养”的办法。《指示》指出，“另一种办法，是不能判刑而政治上又不适于继续留用，放到社会上又会增加失业的，则进行劳动教养，就是不判刑，虽不完全失去自由，但亦应集中起来，替国家做工，由国家发给一定的工资。”1956 年 1 月 10 日中共中央又在《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》中，要求各地对“反革命坏分子”劳动教养要“把这些人集中起来，送到国家指定的地方”。并指出劳教的目的是教育改造，即“对他们进行政治、思想改造工作，使他们逐渐成为国家的真正有用的人。”此后各地纷纷建立了劳动教养机构，对“反革命坏分子”进行教育改造的劳动教养构想初步实现。

1957 年进行了反右派斗争，一大批曾在党的号召下，对党的工作缺点和错误甚至社会主义制度本身进行批判的知识分子、爱国人士和党的干部被错划为右派，总人数达 55 万多。“在青岛，毛泽东提出了对右派分子的处罚的上限：他说，要搞个劳动教养条例，除了少数知名人士之外，把一些右派都搞去劳动教养”。[1]他这话是 7 月 18 日说的，到 8 月 3 日，国务院即颁布《关于劳动教养问题的决定》，正式将劳动教养作为制度确立下来。劳教对象由原来的反革命分子和坏分子两种人，扩大到四种人：“（1）不务正业，有流氓行为或者有盗窃、诈骗等行为，不追究刑事责任的，违反治安管理、屡教不改的；（2）罪行轻微，不追究刑事责任的反革命分子、反社会主义的反动分子，受到机关、团体、企业、学校等单位的开除处分，无生活出路的；（3）机关、团体、企业、学校等单位内，有劳动力，但长期拒绝劳动或者破坏纪律、妨害公共秩序，受到开除处分，无生活出路的；（4）不服从工作的分配和就业转业的安置，或者不接受从事劳动生产的劝导，不断地无理取闹、妨害公务、屡教不改的。”其中的第二款说的就是反右斗争中划出来的那一大批右派分子。“这个《决定》宣称：这些人都是‘应当加以收容实行劳动教养’的。”[2]可见，正如有学者指出的，劳动教养制度的正式确立，显然是为了配合反右运动的不断推进而做出的应时之举。

同年，8 月 4 日《人民日报》发表社论《为什么要实行劳动教养》，对劳动教养作了这样的解释：“对于这些坏分子，一般地用说服教育的办法是无效的；采取简单的惩罚方法也不行；在机关、团体、企业内部也决不能继续留用；让他们另行就业又没有人愿意收留他们。因此，对于这些人，就需要有一个既能改造他们，又能保障其生活出路的妥善办法。根据人民政府长期的研究和考虑，把他们收容起来，实行劳动教养，就是最适当的也是最好的办法。这个办法用最通俗的语言来说，就是国家把那些坏分子收容起来，加以安排，给他们适当的劳动条件，例如由国家投资举办一些农场和工厂，组织他们生产，甚至强制他们生产，用这样一种办法来使他们有饭吃。这样说来，劳动教养既是通过他们自己的劳动养活他们自己；同时也是通过劳动来改造他们自己。这正表现我们社会主义国家对于这些人的生活、劳动、前途的关怀和负责精神。国家对于他们的处理和安排，也正是为了保障绝大多数人的自由幸福生活和社会主义秩序不受破坏。”

随后的几年，全国建立起近百处劳教场所，收容劳教人员达到近百万之多。不过，《国务院关于劳动教养问题的决定》及其他相关规定并没有得到很好的遵守和执行。1961 年，公安部也不得不承认：“劳教扩大了收容范围和收容对象，错收了一批不够劳动教养的人。在

管理上和劳改犯等同了起来。生活管理和劳动生产上搞了一些超体力劳动，造成了劳教人员非正常死亡的严重现象。”[3]

1966 年文革开始后，到 1976 年文革结束，在“天天造反，砸烂公检法”的社会大背景下，劳教制度同样遭到严重破坏和摧残，几乎陷入停办状态。

通过简要回顾劳教制度起源和发展的历史我们发现，劳教制度是在国家新创之初诞生的，是当时治国理念的产物。而共产党在建国初并没有树立依法治国的理念，也不试图依靠法治来完成对社会的控制。其控制手段一方面是政治动员，将“反革命坏分子”等划分在人民阵营之外，作为阶级敌人进行管控；另一方面是将人固定在特定的社会位置上，依附于单位等获得劳动权利并取得经济收入，不允许社会上有“真空”地带，不允许人的自由流动，以此来保障社会的正常秩序。而法律，因其适用范围特定、程序复杂、具有规则性，有时不灵活、专业性较强、不能及时修订等“缺点”，不能满足党治理国家的要求，而未被委以重任。

因此，这时劳教一是用来作为政治处罚的手段，而不是针对刑事犯罪分子。二是用来防止城市“流民”的出现，在计划经济体制下，是用经济手段来实现对人的控制，无业就意味着脱离了这个秩序，有可能“危害”国家。这时的劳教对象不包括农村人，他们属于合作社等另一套社会控制体系。

在实践中，劳教很快偏离了强制劳动、教育改造的设计轨道，在管理上与监狱无二，成为剥夺公民人身自由的一种方式。

从某种意义上说，从建立之初，劳动教养就是司法程序之外的一种社会控制手段，从剥夺公民自行决定生活方式的自由开始，发展到剥夺公民的人身自由。劳动教养是高效率的，是政府单方面可以行使的行政行为，公民没有辩驳、拒绝、反抗的余地。劳教制度为“保障绝大多数的自由幸福生活和社会主义秩序不受破坏”，可以不保障“一小撮人”的基本权利，而这是以“阶级敌人”等政治性的理由获得正当性。

（二） 社会管治手段

1978 年 12 月 18 日至 22 日，党的十一届三中全会在北京召开，开启了我国改革开放历史新时期。在拨乱反正、平反冤假错案的过程中，人们逐渐认识到法律制度对治理国家和保

障公民权利的重要意义，于是开始着手进行社会主义民主法制建设，劳教制度就是在这样的时代背景下恢复重建的。

1979 年 11 月 29 日经全国人大常委会批准，国务院于 12 月 5 日公布了《关于劳动教养问题的补充规定》，并将 1957 年颁布的《关于劳动教养问题的决定》重新发布实施。这预示着劳动教养制度在文革十年中断后，又进入恢复重建的新阶段。1980 年 2 月 26 日，《人民日报》发表评论员文章《继续办好劳动教养》，对恢复重建劳教制度做了这样的解释说明：“在我们国家里，虽然阶级状况已经发生了根本变化，社会治安总的是好的，但是，阶级斗争依然存在，危害社会治安、干扰四化建设的不安定因素依然存在。除了少数反革命分子、特务间谍分子和其他严重破坏社会秩序的犯罪分子，不时进行各种捣乱和破坏外，还有一批为数不少的大法不犯、小法常犯的人，经常扰乱社会治安，危害人民利益。尽管他们罪行较轻，尚不够追究刑事责任，但是严重妨害了社会秩序、生产秩序、工作秩序和人民群众生活秩序。对这些人如果不采取强制性的行政措施，对他们进行教育、挽救和改造，让其发展下去，就可能走上严重的犯罪道路，对国家和人民将会造成更大的危害。因此，要整顿社会治安，对少数犯有严重罪行的反革命分子和其他犯罪分子，必须依照刑法从重判刑；对有一般违法行为的青少年，必须依靠社会各方面的力量进行帮助教育或者送工读学校，对介乎这两者之间，即那些大法不犯、小法常犯而又屡教不改的人，必须依照《国务院关于劳动教养问题的决定》及其补充规定，把他们收容起来，实行劳动教养。如果放任他们在社会上偷、骗、抢、打，搞流氓犯罪等，为非作歹，扰乱治安，那就是对社会、对人民和他们本人不负责任。所以，必须把他们收容起来实行劳动教养，使他们悔过自新，走上有益于社会的道路。这样做，既体现了我们社会主义国家对这些人的学习、劳动、生活、前途的关怀和负责的精神，也是保障绝大多数公民的权利、社会主义秩序不受侵犯和破坏的重要措施。”

此后，中共中央、国务院和公安部又相继制定了一些关于劳动教养的法规文件，其中对劳教制度恢复发展影响最大的是以下两个：1980 年 2 月 29 日国务院发布的《关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》，和 1982 年 1 月 21 日经国务院批准转发公安部的《劳动教养试行办法》，尤其是后者由于规定较为详尽，已经成为判定是否劳教的主要依据。该试行办法对适用劳动教养的对象又有了较大扩充，由《关于劳动教养问题的决定》的四种人扩大到六种人：“（1）罪行轻微，不够刑事处分的反革命分子，反党反社会主义分子；（2）结伙杀人、抢劫、强奸、放火等犯罪团伙中，不够刑事处分的；（3）有流

氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为、屡教不改的，不够刑事处分的；（4）聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安，不够刑事处分的；（5）有工作岗位，长期拒绝劳动，破坏劳动纪律，又不断无理取闹，扰乱生产、工作、科学研究和生活秩序、妨害公务、不听劝告和制止的；（6）教唆他人违法犯罪，不够刑事处分的。” 可见，随着一些法规政策的颁布实施，这一时期的劳教制逐渐进入法制轨道，已经从处罚反革命坏分子和右派分子的专政手段演变为惩罚那些破坏社会治安又不够刑事处罚的“大法不犯，小法常犯”的人。在制定法规文件的同时，国家还在劳教工作的审批管理、劳教场所的规范整顿、劳教干部队伍建设等方面进行了一系列改革，使其能够适应社会发展的需要。通过这些改革，劳教制度迅速恢复发展起来。

恢复后的劳教制度发生了一些变化。尽管仍强调阶级斗争依然存在，但主要针对的已是破坏社会治安、破坏社会秩序等。这是由八十年代初的社会现实决定的。因文革余毒等原因，社会治安不是很好，而阶级敌人等已渐渐从主流政治话语中消失，因此劳教的政治色彩有所淡化，而维护治安和秩序的目的有所加强。经济形式的逐渐多样化，使得劳教适用对象中已不再提到“无生活出路”等，这说明对公民个人的社会控制已经有了松动，不再强求每个人在体制中的位置。劳教对象主要是“大法不犯，小法常犯”的人，表明实际上惩戒性功能已大大增强，也渐渐突出了设计中的教育改造功能。

但是，当时实际上认识到的是“法制”的作用，对“法治”的认识还比较粗浅，没有意识到公民的自由不经审判不得剥夺这一基本法治原则。劳动教养的本质并没有发生变化，仍然是司法程序外剥夺公民自由和权利的一种方式。随着改革的深入和法制建设的推进，劳教制度违背法治原则的弊端也逐渐暴露出来。

随着对社会治理方式认识的不断提高，党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为党领导人民治理国家的基本方略，1999 年 3 月 15 日宪法修订时，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”补充进了宪法第五条。这标志着法治已经成为一条重要的宪法原则。中华人民共和国公民的人身自由权利，也因此获得了更深刻的意义和更充分的保障。党的十七大报告更明确提出：“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益。”可见，法治理念对于推动中国的法治建设具有重要意义。



用法治理念来审视劳动教养制度，其违宪性是显而易见的。《中华人民共和国宪法》第37条明确规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。”由此规定可知，较长时间剥夺或限制公民人身应该经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，否则均应视为非法。但是劳动教养不经正当的司法程序，凭借公安机关或党政部门设立的劳动教养委员会审查决定，就可以限制公民人身自由 1 到 3 年不等，甚至可以延期为 4 年，这明显与宪法的规定相抵触。

劳教制度更直接了违反《行政处罚法》和《立法法》。早在 1996 年 10 月 1 日起实施的《中华人民共和国行政处罚法》第九条就规定，“法律可以设定各种行政处罚。限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。”第十条第一款规定，“行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。”2000 年 7 月 1 日实施的《中华人民共和国立法法》第八条第五项规定，“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚”只能制订法律[4]。可见，限制人身自由的强制措施和处罚，只能由“法律”制定。而确定劳动教养制度的几个规定，如《国务院关于劳动教养问题的决定》、《关于劳动教养的补充规定》和《劳动教养实行办法》等，均非“法律”。可见，在《立法法》生效之后，劳教制度所依据的法规，都已经成为非法，应当予以改变和撤销。

2003 年，青年孙志刚被收容打死一案，引发了民众对公民人身自由权的热烈讨论，最后以收容遣送制度的废止而告终。但同样性质的劳动教养制度，受到了同样的批评，却依然保留了下来，并且得到了更新的运用。轻微违法的进城务工者、上访者、持不同政见者等，成为劳动教养最新的适用对象。可以说，这一阶段下，执政者已经认识到不经审判不得剥夺人身自由的重要意义，并在宪法法律和党的政策中有明确体现。但明显违法的劳教制度却仍在执行，已经不是“不知错不为罪”，而是一种“明知故犯”。这说明法律制度的权威没有得到应有的尊重和维护，个人的自由和权利可以遭到行政权的任意侵犯。因此，近年来，学界、媒体和公众舆论要求废除劳教制度的呼声一直没有停止。

纵观劳动教养制度五十余年的发展历史，其内核即本质一直未变。那就是作为一种社会控制手段，被掌握行政权力的政府用来在司法程序之外剥夺公民人身自由和政治权利，追求的是一种“高效率”，是最大程度地保证公权力侵犯公民权利的能力。虽然随时代发展，劳

教制度进行了不少改革，其功能、适用对象等都发生了很大的变化，但可以说那只是适应不同时期的社会要求，而在具体任务上发生的变化，劳教制度的本质并没有什么变化。

如果说在建国初期，劳动教养与威权政治下的政治生态和社会治理理念是一致的，历史已证明当时的社会控制方式没有持续性。在国家转而依靠依法治国的现在，以法治原则来评判劳教制度，结论必然是其违宪、违法，违反法治精神，严重不适应人民群众对人身自由和法治的认识程度。劳教制度虽然仍作为一个“怪胎”在发挥作用，但已经失去了继续存在的正当性与合法性。

二、制度缺陷

正因为违反法治精神，缺乏法理依据，劳教制度在实际运行中存在很大的缺陷。从现实情况来看，我们通过对一百个上访劳教案例进行统计分析后发现，对上访者实行劳教，在处罚依据、规范性等方面均有严重的问题。

（一）处罚依据随意

我们对一百个上访劳教案例中援引的处罚依据进行了统计，具体见表 1。

表一：上访劳教案件援引法规情况统计表[6]

上访劳教案件援引法规	实施日期	内容	引用次数
《劳动教养试行办法》第十三条	1982年1月21日	“劳动教养期限，根据需要劳动教养的人的违法犯罪事实、性质、情节、动机和危害程度，确定为一至三年。劳动教养时间，从通知收容之日起计算，通知收容以前先行收容审查或羁押的，一日折抵一日。”	65次
《劳动教养试行办法》第十条 第五项	同上	“有工作岗位，长期拒绝劳动，破坏劳动纪律，而又不断无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序，妨碍公务，不听劝告和制止的”	45次
《劳动教养试行办法》第十条 第四项	同上	“聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安，不够刑事处分的”	34次
《国务院关于劳动教养问题的决定》第一条第一项、第四项	1957年8月3日	“对于下列几种人应当加以收容实行劳动教养”：第一项“不务正业，有流氓行为或者有盗窃、诈骗等行为，不追究刑事责任的违反治安管理、屡教不改的”；第四项“不服从工作的分配和就业转业的安置，或者不接受从事劳动生产的劝导，不断地无理取闹、妨害公务、屡教不改的”	22次
《国务院关于劳动教养的补充规定》	1979年11月29日	“一、省、自治区、 直辖市和大中城市人民政府成立劳动教养管理委员会， 由民政、公安、劳动部门的负责人组成，领导和管理劳动教养的工作。 二、劳动教养收容大中城市需要劳动教养的人。对于需要实行劳动教养的人，由省、自治区、直辖市和大中城市劳动教养管理委员会审查批准。 三、劳动教养的期限为一年至三年。必要时得延长一年。节日、星期日休息。四、劳动教养人员解除劳动教养后，就业、上学不受歧视。对劳动教养人员的家属、子女不得歧视。五、人民检察院对劳动教养机关的活动实行监督。”	9次
《国务院关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》第一条	1980年2月9日	“从今年下半年起，对有轻微违法犯罪行为、尚不够刑事处罚需要进行强制劳动的人，一律送劳动教养。对原有强劳人员，应按原批准的强劳期限执行，如发现新的违法犯罪需要延长期限的，按劳动教养规定办理”	8次
《劳动教养试行办法》第九条	1982年1月21日	“劳动教养收容家居大中城市需要劳动教养的人。对家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案，符合劳动教养条件的人，也可以收容劳动教养。”	5次
《劳动教养试行办法》第十一条	1982年1月21日	“需要实行劳动教养的人，均由省、自治区、直辖市和大中城市的劳动教养管理委员会审查决定。”	5次
《国务院关于劳动教养问题的决定》第二条	1957年8月3日	“劳动教养，是对于被劳动教养的人实行强制性教育改造的一种措施，也是对他们安置就业的一种办法。 对于被劳动教养的人，应当按照其劳动成果发给适当的工资；并且可以酌量扣出其一部分工资，作为其家属赡养费或者本人安家立业的储备金。 被劳动教养的人，在劳动教养期间，必须遵守劳动教养机关规定的纪律，违反纪律的，应当受到行政处分，违法犯罪的，应当依法处理。 在教育管理方面，应当采用劳动生产和政治教育相结合的方针，并且规定他们必须遵守的纪律和制度，帮助他们建立爱国守法和劳动光荣的观念，学习劳动生产的技术，养成爱好劳动的习惯，使他们成为参加社会主义建设的自食其力的劳动者。”	4次

对此表进行简单分析，可以得出以下几个结论：

第一，处罚依据的效力层次低，“只有政策，没有法律”。上访劳教案件中被引用次数最多的是《劳动教养试行办法》，它可以说是现行劳动教养制度运行的主要法律依据，但是从法理上讲，《试行办法》只能算是“准行政法规”性质的部门规章。而 1957 年国务院颁布的《国务院关于劳动教养问题的决定》和 1979 年《国务院关于劳动教养的补充规定》，虽然



经过全国人大的批准，但是从行文结构和文字表述内容来看更像是政策性文件，而不像法律。从法理上讲，《决定》和《补充规定》只是具有“准法律”性质的行政法规。其他如《公安机关办理劳动教养案件规定》等法规，也都不是全国人民代表大会制定的“法律”。值得一提的是 1982 年国务院发布的《关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》，很多专业律师都认为它只是一个规范性文件，根本不能作为劳教的法律依据，竟然还被作为劳教上访人员的重要依据多次引用，只因为该通知第一条有这样的规定：“从今年下半年起，对有轻微违法犯罪行为、尚不够刑事处罚需要进行强制劳动的人，一律送劳动教养。”可见，以这些法规、规章为依据的劳动教养制度明显缺乏法理依据。有一种观点认为“劳动教养只有政策，没有法律”，虽有失偏颇，但却道出了劳教制度法理依据不足的根本缺陷。

第二，援引次数居前的条文，大多出自于七十年代未八十年代初的相关规定，甚至有 57 年的规定。有些条文带有明显的时代色彩和政治味道，在今天使用，已有生搬硬套之嫌。如 1957 年的《国务院关于劳动教养问题的决定》第一条第四项“不服从工作的分配和就业转业的安置，或者不接受从事劳动生产的劝导，不断地无理取闹、妨害公务、屡教不改的”，1982 年 1 月 21 日实施的《劳动教养试行办法》第九条“对家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案, 符合劳动教养条件的人”等，显然与当今现实生活有了一定的脱节，属于应当废止而未废止的规定。而某些案例中，公安部门似乎是先有对上访者处以劳教的目的，后在相关规定中寻找条文，不论其是否符合现今的实际。79 年实施的《中华人民共和国刑法》在 97 年进行过一次全面的修订，之后又颁布了七个修正案。57 年 10 月实施的《治安管理处罚条例》已于 87 年 1 月被同名法规替代，而后者先在 94 年进行了修正，后于 2005 年 8 月年由《治安处罚法》替代。这两部与公民人身自由相关的法律，已经根据时代发展不断更新，而劳教制度却一直未能“与时俱进”，明显落伍过时的条文仍不及时废止，这是说不过去的。

第三，被处以劳教的行为，主要是“无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学秩序、生活秩序”、“违反治安管理”、“妨碍公务”等，这些行为，在《刑法》和《治安处罚法》中都有规定，并非法律的盲区，完全可以按情节依法追究责任，没有必要在法外处以劳动教养。另外，上访劳教案也极少以《信访条例》作为处理依据，说明在上访作为中华人民共和国公民合法权利的前提下，只能将上访行为转化为破坏秩序等行为，才可以对信访民众

处以劳教。上访劳教并非《信访条例》实施的结果，而是某些地方政府对上访者不当使用劳教制度的后果。

（二）权力缺乏制衡

劳动教养的管辖机关为劳动教养委员会，具体由地市以上公安局设立的劳动教养审批委员会进行审批。而劳教案件的办案部门也是公安局，虽然办案和审批有内部分工，但可以说公安部门在决定是否适用劳教方面，具有相当大的权力。劳教也不是司法程序，它没有考虑抗辩双方的平衡，被处理对象没有机会充分表达自己的意见。即使制度上有检察部门负责监督劳教，但这是一种事后监督。劳教制度作为一种剥夺公民人身自由的制度，却设定为一种行政部门单方面行使的处罚权。法国著名政治思想家孟德斯鸠早就提醒过我们：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”。[7]公安机关可以滥用权力而不受制约，造成劳教处罚的随意性很大。通过我们对一百个上访劳教案的分析，主要表现为以下两个方面。

其一，劳教制度的性质模糊不清，使得上访被劳教的时间存在较大随意性。通过分析上访劳教案例，我们发现同是上访被劳教，时间却从一年到三年不等。其中被劳教一年的最多，达到 45 起，占总数的 45%，被劳教一年六个月的 29 起，占总数的 29%，被劳教一年三个月的 10 起，占总数的 10%，被劳教两年的有 6 起，占总数的 6%，被劳教三年的也是 6 起，占总数的 6%，被劳教一年九个月的最少，只有 4 起，占总数的 4%。

表二：被劳动教养的时间分布[⑧]

被劳动教养时间	案例个数	所占比例
一年	45	45%
一年三个月	10	10%
一年六个月	29	29%
一年九个月	4	4%
两年	6	6%
三年	6	6%

我们承认，这些案例中的具体情节存在一定的差别，如在办公场所吵闹，强闯信访部门、在敏感地带上访等，但在行为性质上并没有本质的不同，在行为后果上也没有显著的差别。之所以出现劳教时间上的差异，我们认为其根源来自劳动教养性质不明。北京资深环保

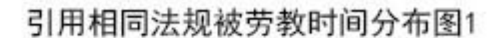
维权律师魏汝久曾不无讽刺地感慨道：“在法庭上，律师说，劳教是行政处罚，公安机关应遵守《行政处罚法》；公安机关的代理人就反唇相讥，说律师不懂法，法律明确规定劳教是‘一种强制教育的行政措施’。”这其中反映出的问题是，劳教制度的相关法规文件对其性质的界说存在模糊性和不统一性。《国务院关于劳动教养问题的决定》第二条规定：“劳动教养，是对于被劳动教养的人实行强制性教育改造的一种措施，也是对他们安置就业的一种办法。”《劳动教养试行办法》第二条则规定：“劳动教养，是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的行政措施，是处理人民内部矛盾的一种方法。”而 1991 年 9 月国务院新闻办公室发布的《中国人权状况》白皮书中明确指出：“劳动教养不是刑事处罚，而是行政处罚。”劳教制度模糊的性质不仅使普通民众无所适从，甚至连专业律师在辩护时都面临尴尬、无从下手。

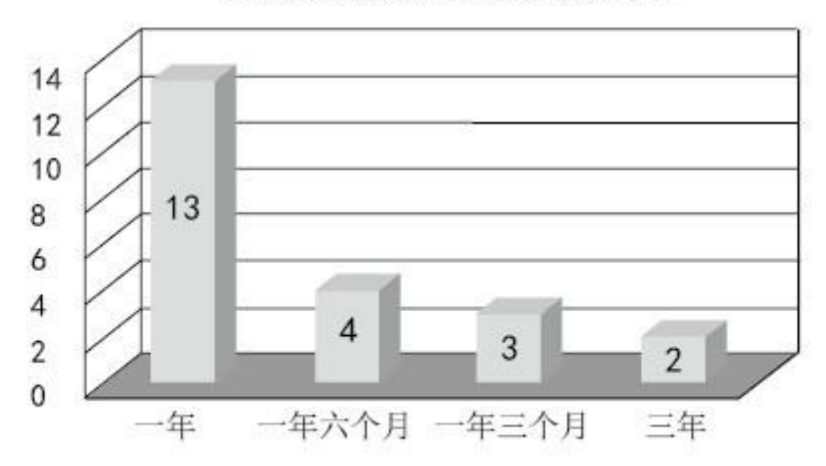
另一方面，司法理论界关于劳动教养制度性质的界定也一直存在争议。根据韩玉胜、赵瑞罡的研究，主要有这样一些说法：“行政强制措施说”、“行政处罚说”、“治安行政处罚说”、“刑事处罚说”或“变相刑事处罚说”、“教育挽救措施说”、“行政处罚措施说”以及“保安处分说”。[9]各种理论同时并存，不能达成共识，也使得修改相关规定统一定性变得更加困难。

劳教制度的性质模糊不清，导致对其适用对象界定起来也比较笼统，模棱两可。1982 年的《劳动教养试行办法》规定了六种适用劳教的对象[10]，2002 年公安部制定的《公安机关办理劳动教养案件规定》更是扩大到了十种[11]。不难看出，这些规定几乎包括了形形色色的违法犯罪但又不够刑事处分的行为，使得“劳教成了一个筐，什么都可以往里面装”。从上访劳教案中可以看出，劳教制度不能保证受处理者同“罪”同罚，不能做到受处理者的“罪”与“刑”相适应。

其二，通过进一步的具体分析，我们还发现 “危害公共安全，扰乱社会治安秩序”和“扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序”等违法行为界定起来就比较困难，缺乏明确性和可预测性。扰乱社会秩序的情节、后果等与劳动教养期限的长短之间，并没有明确的对应关系。同样的行为，在不同地方劳动教养的期限可能相差甚远，或者同一个地方同样劳教一年，其“违法犯罪行为”的程度却有很大的差别。



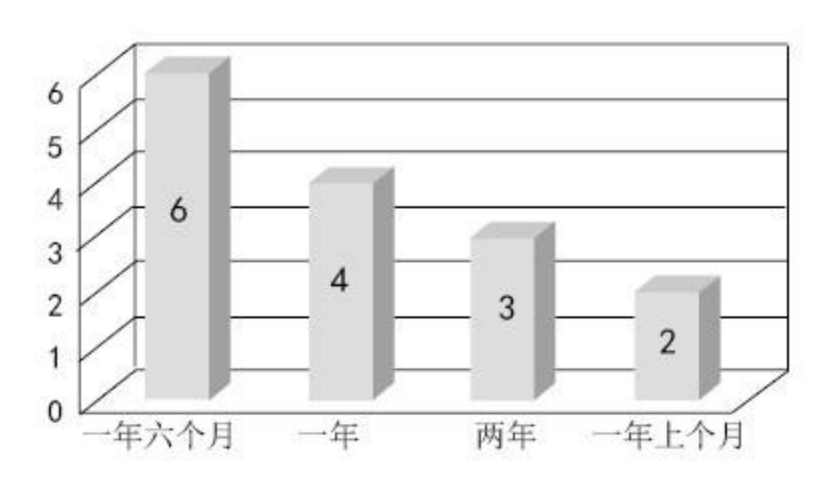




比如，在劳动教养决定书中同时援用《劳动教养试行办法》第十条第五项（有工作岗位，长期拒绝劳动，破坏劳动纪律，而又不断无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序，妨碍公务，不听劝告和制止的；）和《劳动教养试行办法》第十三条（劳动教养期限,根据需要劳动教养的人的违法犯罪事实、性质、情节、动机和危害程度，确定为一至三年。劳动教养时间，从通知收容之日起计算，通知收容以前先行收容审查或羁押的，一日折抵一日。）的案例有 22 起，但是每个案例中上访人被劳教的时间却有很大不同。

在劳动教养决定书中同时援用《劳动教养试行办法》第十条第四项（聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安,不够刑事处分的；）和《劳动教养试行办法》第十三条的案例有 15 起，但是每个案例中上访人被劳教的时间也有很大不同。[13]

引用相同法规被劳教时间分布图2





对此进行简单分析，可以得出以下几个粗略结论：

第一，把上访、无理上访、在非上访地上访、敏感时间上访、非上访部门上访等同于“破坏秩序”。比如，河北王留树案中，其“违法事实”为“2007 年 1 月以来，王留树多次到省、市国家机关非正常上访，严重扰乱了机关工作秩序”，被判劳教一年。但“非正常上访”并非一定会影响到具体部门的工作，国家机关有正常的保卫工作，很多情况下是即时制止该等行为的。河南刘清珍案中，因“在东交民巷非法上访地上访”而被劳教，但这种地方都是警卫森严，到底如何扰乱了公共秩序语焉不详。在百个劳教案例中，这种情况是很多见的。实际上也没有哪个法律法规明确规定了“非法上访地”、非法上访时间，却成为对上访群众处以劳教的潜规则。

第二，对违反《信访条例》的行为，未按照《信访条例》规定的程序处理。条例中规定了信访中的禁止行为[14]，也在第四十七条中规定了相应的处理办法，即“有关国家机关工作人员应当对信访人进行劝阻、批评或者教育。经劝阻、批评和教育无效的，由公安机关予以警告、训诫或者制止；违反集会游行示威的法律、行政法规，或者构成违反治安管理行为的，由公安机关依法采取必要的现场处置措施、给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

而河北张秀荣案中，其仅是“闯入警戒带高喊冤枉”，河南谢光玉案中，仅是在镇政府吵闹并辱骂工作人员，完全是可以劝阻、教育、批评解决的，结果却被处以劳教一年。河北常志相案中，其“到省人大、省政府、省法院、省检察院、省公安厅、省国资委和北京的最高人民法院、人民检察院、全国人大、中南海地区、朝外使领馆、美国大使馆，东交民巷 17 号（国家领导人住地）进行无理上访要人权”被认为严重破坏社会秩序而处以劳教三年。而按《刑法》第二百九十条规定，聚众扰乱社会秩序，情节严重，致使工作、生产、营业和教学、科研无法进行，造成严重损失的，对首要分子，处三年以上七年以下有期徒刑；对其他积极参加的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。常志相的行为远未造成工作等无法进行，也未造成严重的损失，没有做为犯罪处理，其失去人身自由的时间却比犯该罪的非首要分子要长。

第三，同样或相似的“违法事实”，却被认定为破坏了不同的“秩序”。比如辽宁胡振良案，“30 余次到省林业厅、林业部、公安部、农业部等多个单位越级上访”，被认为“严

重扰乱了社会治安”；而王留树“多次到省、市国家机关非正常上访”，却被认定为“严重扰乱了机关工作秩序”。山东能健到北京市海淀区羊坊路 1 号“十六届六中全会”会议场所非正常上访，被认为“扰乱社会秩序”，李秀兰在朝核问题六方会谈时在北京钓全台国宾馆前上访，被认为“扰乱警卫工作秩序”。所谓“秩序”的含糊不清可见一斑。

第四，“违法事实”中的几个关键因素，如次数、敏感地点、敏感时间等，与劳教时间并无直接的对应关系。同为劳教一年，河北张秀荣、河南谢光玉，违法行为一次，地点为县镇机关；河南曹付多，一次，中南海；黑龙江宋凤，15 次，东交民巷；河北张振国，数十次，天安门、中南海、钓鱼台国宾馆。河北张宗信，多次，中南海，有的是在 2008 年 3 月 7 日两会期间；河北李秀兰，多次非正常上访，其中一次是 2005 年朝核六方会谈时去了钓鱼台国宾馆。张秀荣、谢光玉与张宗信、李秀兰的“违法”情节还是相差较远的，但劳教时间却并无二致。

河南李大茹，“违法”行为两次，地点在总理住地，严重性不如上述宋张振国等，劳教时间却较其为长，为一年半。黑龙江韩桂霞，多次，中央党校、中南海、天安门等地，有一次在值省部级领导干部学习班开班期间，还有在毛主席纪念堂前烧纸、扬言冲击中央会议等行为，但总的来说，与张宗信案的违法情节相差并不大，却获劳教三年。

劳教时间的决定有很大的随意性，并无统一的、可操作的标准。并且我们也发现一个比较“有趣”的现象，那就是劳教时间越长，“违法事实”就会写得相对详细，差不多的情节，劳教一年时可能只写“非法上访，破坏 XX 秩序”，长了就要加上“辱骂、 谩骂”、“不听劝阻”、“当场抓获”等细节，还会加上对被劳教人上访原因的陈述（目的是证明其是无理上访）、加上当地政府为说服其不要上访所做的工作（甚至包括接访所花的费用、曾许诺的补助等）。似乎只能以细节的丰富，来增强处以较长时间劳教的正当性。

此外，对同一上访人因为同一事项、引用相同的法规、在不同的年份劳动教养的期限也不完全相同。比如，八十九号《北京马景雪劳教案》：2006 年 6 月，北京市人民政府劳动教养委员会根据国务院《关于劳动教养问题的决定》第二条、《劳动教养试行办法》第十条第三项、《劳动教养试行办法》第十三条之规定，决定对上访人马景雪劳动教养一年。2007 年 10 月，北京市人民政府劳动教养委员会根据相同的法规，却对上访人做出劳动教养两年的决定。可见，公安机关对上访人的劳教处罚确实具有很大的随意性。

造成这一现象的直接原因是相关条文的粗疏。尽管《劳动教养试行办法》第十三条规定：“劳动教养期限，根据需要劳动教养的人的违法犯罪事实、性质、情节、动机和危害程度，确定为一至三年”，但却没有实施细则等来明确区分度。什么样的事实、性质、情节、动机和危害程度，应该判一年，什么样的应判二年、三年，没有标准或指标。甚至哪种“违法犯罪”是应该处以劳教的，哪些按照《刑法》或《治安处罚法》处理，也没有明确的“红线”，因此这一规定经常被公安部门任意解释和适用。而正因为劳教制度的运行缺乏规范性，才方便了公安机关或地方党政部门利用该制度对上访人进行迫害。比如用处以劳教代替暴力截访，更严重的是对同一上访人多次劳教。黑龙江付雨兰劳教案是一个典型案例。

我们先看一下付雨兰女儿的《申诉书》：“我叫富晓玲，今年 36 岁，家住黑龙江省克山县工商局家属楼一单元四楼（403 房间）。因患类风湿和双侧股骨头坏死，不能向您当面陈述，被迫无奈只有用书信反映。我母亲付雨兰今年 65 岁，户口所在克山县克山镇二街十四组。因她对克山县人民法院（62）刑字 74 号判决我姥爷付昨非犯反革命罪一案不服，申诉长达二十四年，我姥爷的历史问题判决书认定是 1939——1940 年的事，在解放后多次坦白交待，已做过结论，62 年克山法院又以原历史问题定罪，在适用法律上明显错，法律规定最高管制四年，管制期满不得任意延长，我姥爷管制期延长二十三年半，被迫害致死仍没有解除管制，株连母亲及众兄妹大半辈子没有公民权，方方面面受歧视、受伤害，得不到同等待遇。为此母亲开始上访，而层层政府抱着错案不纠正，不关心群众疾苦，对母亲的合理合法要求冷漠相向，一味敷衍推诿，使得原本在基层应该解决的问题长期无法得到解决，把母亲逼上了上访之路，矛盾激化到顶峰。而当地政府怕影响形象，影响上级领导对当地的评价而采取限制人身自由，以至拖到母亲生命垂危（有入院通知书、诊断书为证）。母亲 64 岁高龄患有严重高血压、心脏病，三次强制劳教 7 年 5 个月零 8 天，07 年 7 月 29 日第四次劳教一年，因劳教所拒收，最后这次未能达成事实。”

另有 2007 年 8 月 8 日黑龙江省齐齐哈尔市劳动教养委员会劳动教养决定书可以作为证明。

齐齐哈尔市劳动教养管理委员会劳动教养决定书

姓名：付雨兰，女，1945 年 8 月 9 日出生，民族，汉，文化程度；小学，身份证号码：230229194508090022 户籍所在地：唐山镇沃华社区六小区，现住址：无固定住址。

违法犯罪经历：1996 年因扰乱国家机关秩序劳动教养二年；2000 年因扰乱国家机关工作秩序被劳动教养二年；2004 年因扰乱公共秩序劳动教养三年。

违法犯罪事实和证据：付雨兰因要求为其父反革命罪平反，长年上访，黑龙江省高级法院已维持原判。2007 年 5 月 29 日被解除劳教后，当日到克山县信访办驻齐市办事处吵闹，扬言不给我 50 万元，就进京上访。后又直接到省委部门静坐，扬言要见省长、省委书记，在往省委院内闯时被执勤武警制止。付于 2007 年 7 月 11 日到北京上访时，到东郊民巷的总理住地非上访地上访：不听劝阻，被强行制止。又于 2007 年 7 月 15 日到中南海地区非上访地区继续上访，不听劝阻，谩骂执勤武警，在往中南海大门闯时，被执勤民警将其强行带离。

根据《国务院关于劳动教养三年问题的决定》第 1 条第 1 款的决定，现决定对付雨兰劳动教养壹年陆个月。决定劳动教养前，被劳动教养人员付雨兰被刑事拘留，刑事拘留一日折抵劳动教养一日：劳动教养期限自 2007 年 7 月 21 日起至 2009 年 1 月 20 日止。

如不服本决定，可在接到本决定之日起的六十日内，向齐齐哈尔市人民政府或黑龙江省劳动教养管理委员会申请行政复议，或者在接到本决定之日起的三个月直接向人民法院提起行政诉讼。

2007 年 8 月 8 日

从该份劳教决定书可知，付雨兰老人被劳教三次，累计达 7 年多。白纸黑字写下的是不可否认的事实。而这个案子也绝不是个案。

再如，江西的郑禄英被劳动教养三次，累计达五年零九个月。河北的王秀芝因两起刑事案件反映公安机关违法渎职问题，被迫无奈长期在地方和北京依法上访，她没有得到任何结果，却多次遭到地方公安机关的打击报复和迫害，共被劳教三次，总计达 4 年零 6 个月。辽宁的杨秀梅因不服铁岭市两级法院对其父亲杨洪柱触电身亡案件判决等问题，被两次劳教共计五年。以上有劳动教养决定书可以证明。

通过这些案例我们发现，很多上访人多次被劳教，首先在于反映的问题久拖不决，使得他们不得不连续上访，很多人几乎成了职业上访者，有一种不解决问题誓不罢休的精神，这引起地方政府的强烈不满，认为上访人的行为影响了地方的声誉，或者明知自己的行为错了，也拒不承认错误，从而用劳教作为打击迫害上访人的工具。其次在于劳动教养的随意性确实是太大了，地方政府很容易就可动用劳教剥夺上访者的人身自由，上访人本来有自己的原始诉求，但在被不当劳教后，会转而对被劳教提出控诉，更不会轻易放弃上访。最后，因没有任何规定禁止多次劳教，于是对于老上访们处以多次劳教并没有法律上的障碍，有的竟然被劳教三、四次之多，累计起来甚至长达到 6、7 年，真是令人震惊。因这些原因，“上访——劳教——再上访——再劳教”的循环怪圈就出现了。

对此可能存在一种反对意见，即多次劳教是针对不同的行为，而不是对同一行为的重复处罚，因此具有合理性。比如屡次触犯刑法的，每次都要受到刑事处罚，甚至累犯要加重处罚。但劳教并不存在可比性。从案例中可以发现，因上访被劳教者，其“违法犯罪”行为与真正的罪行相比，是非常轻微的，最严重的无非是到敏感地区上访，还常被及时制止，真正破坏性的后果有限。完全可以依照行政处罚法处理。动辄劳教已是不妥，更何况屡次。因一些所谓破坏秩序的行为，上访人就要失去数年的人身自由，其行为与后果之间是不对等的关系。只能说明公安机关和地方政府使用劳动教养打击迫害上访人已经成了家常便饭。因此，即使劳教制度暂时还不能废止，也应先规定上访人为同一事件上访的行为只能处以一次劳教。

（三）违背正义原则

正义是现代法治的基本价值。正如美国著名政治思想家罗尔斯在《正义论》中所述：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。……正义否认为了一些人分享更大利益而剥夺另一些人的自由是正当的，不承认许多人享受的较大利益能绰绰有余地补偿强加于少数人的牺牲。所以，在一个正义的社会里，平等的公民自由是确定不移的，由正义所保障的权利决不受制于政治的交易或社会利益的权衡。”[15]可见，制度必须能够保障公民自由才符合正义原则，如果它侵犯公民自由就是不正义的，不管它如何的有效率，都必须加以改造或废除。劳教制度在维护社会治安秩序方面确实很有效率，但是其在司法程序之外限制公民人身自由，严重侵犯了公民的自由权利，这说明劳教制度在本质上不符

合正义原则，应该废除。通过对一百个上访劳教案例分析，我认为，劳教制度违背正义原则主要表现在以下几个方面：

其一，现行劳教法规对于程序的规定存在严重缺陷，有违程序正义。山东省青岛市的能健在《控告书》中说道：“2008 年 3 月初，我再次到北京国家信访部门递交上访材料，又一次被青岛市公安局李沧区分局永清路派出所押回青岛，仍旧被关押在青岛市四方区淮阳路 7 号。3 月 25 号，青岛市公安局李沧区分局永清路派出所所长王××和该所民警康××、民警王××，到关押我的住所威胁我并公开扬言：‘我一句话就可以拘留你半个月，二句话就可以教养你一年，不怕你不服气。我们弄死你很容易。’第二天 3 月 26 日，民警康××和另外一名民警王××又一次来到关押我的住所（王谎称是青岛市公安局李沧区分局的法制科科长），两人反复威胁我说：‘只要你老老实实接受案发单位给你们家的赔偿费 8 万元钱，息诉罢访，保证不再上告，就可以不再次教养你，我们俩人就有这个权力，否则就把你再次送去教养。’”这段控告信的言辞或许有些激烈，但至少从侧面反映出公安机关使用劳动教养处罚上访民众，难以受到程序的制约。

劳教制度作为一种较长时间限制人身自由的行政强制性措施，本应设定较为严密的程序，可是纵观现行的劳教法规文件，都缺乏对于程序的明确具体规定。具体地说，相关劳教法规只是原则性规定[16]由劳动教养委员会审查批准收容劳教人员。尽管《国务院关于劳动教养的补充规定》第一条规定，“省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立劳动教养管理委员会，由民政、公安、劳动部门的负责人组成，领导和管理劳动教养的工作”，但是在实践中，民政、劳动部门很少参与劳动教养的领导和管理工作，基本上都是公安机关以劳教委员会的名义在行使办案、呈报、审批、复议等职能，这就造成了公安部门既是劳动教养案件的审查批准机关，又是对劳教决定不服之申诉的复查机关，同时还是错误劳教案件的纠正机关。[17]公安部门既是某些情况下的证据提供者，也是对事实进行认定的裁决者。这在法理上是不合适的，有损公平正义的基本原则。

令人不可思议的是这种不合理的程序设计还有法规文件作为依据，那就是 2002 年 4 月 12 日由公安部颁布制定并于 6 月 1 日开始生效的《公安机关办理劳动教养案件规定》。该规定第二条明确指出，“各省、自治区、直辖市公安厅（局）、新疆生产建设兵团公安局和地、地级市、州、盟公安局（处）设立劳动教养审批委员会，作为同级劳动教养管理委员会的审批机构，依照有关法律、行政法规和本规定审批劳动教养案件，并以劳动教养管理委员

会的名义作出是否劳动教养的决定。劳动教养审批委员会的日常工作由本级公安机关法制部门承担。”第三十九条规定：“地级以上公安机关劳动教养审批委员会应当在收到本级公安机关法制部门提请审议的劳动教养案件之日起的二日内，以同级劳动教养管理委员会的名义作出是否劳动教养的决定。”第七十二条第二款规定：“被劳动教养人员因不服劳动教养决定提起行政诉讼的，公安机关应当以同级劳动教养管理委员会的名义依法参加诉讼。”正由于劳教制度存在着程序上的不合理性，致使公安机关和地方党政部门在决定是否劳教上访人员方面具有绝对权力。

其二，劳教制度违背“罪”“刑”相适应原则，其处罚期限较长，严厉程度较大，损害了公平正义的基本价值。劳动教养的适用对象主要是有轻微违法犯罪行为、尚不够刑事处罚的人，期限为一年至三年。必要时得延长一年。事实上这段时间内劳动教养人的人身自由会受到限制。从这种意义上来说，劳教这种强制性行政措施比刑罚中的管制、拘役甚至三年以下的有期徒刑还要严厉。[18]

因在上访过程中破坏社会秩序而被追究刑事责任的案例也并不少见。有这样一个发生在云南盐津的例子。肖义雄、李浩、李昌杰原系该县烟草公司职工，2004 年 3 月作为富余人员被分流。自 2006 年起，其先后多次到县、市、省和国家烟草部门及相关部门上访，要求回单位上班或执行与其他县区相同的补偿标准。2008 年 7 月 8 日至 9 日期间，三人与他人在昭通市烟草公司聚集，涌进其办公大楼，堵塞办公楼通道、上下过道、占据领导办公室睡觉、打扑克、随意翻动、撕毁墙上画报，导致市烟草公司无法开展工作。2008 年 7 月 14 日至 18 日，每到上班时间，三人和其他上访人员聚集在云南省烟草公司大厅，迫使省烟草公司作出书面答复。7 月 17 日 11 时许，昆明市公安局民警找肖义雄在公司一房间内询问情况时，李浩带领数名上访人员将门敲开强行进入室内，质问、威胁、围堵民警，个别人甚至进行言语辱骂。后肖义雄、李浩三人以聚众扰乱社会秩序罪被判处有期徒刑一年，缓刑二年，李昌杰获刑六个月，缓刑一年。 这个案例中，被告人破坏工作秩序的情节与后果要比一百个上访劳教案例中的某些要来得严重，他们直接影响到公司的工作，而劳教案例中，很多人只是在敏感时间敏感地点上访，实际上并没有影响到哪个具体部门的工作或者交通秩序等，更有一些只是在县级机关有吵闹行为，但犯罪的后果是获刑一年和六个月，还是缓刑，实际上没有失去人身自由。而劳教的后果起码是失去一年以上的人身自由。可见，劳动教养作为处罚有轻

微违法犯罪尚不够刑事处罚的一种强制措施，竟然比刑事处罚更严厉，这明显违背罪刑相适应原则，损害了起码的形式正义原则。

这种“违法不如犯罪，劳教不如判刑”的不合理现象恰恰暴露出劳教制度存在的重大缺陷。正如著名法学家贺卫方不无感慨的说道：“犯了罪判刑，被判一年的，有时还可以缓刑一年。但是没有犯罪的，却可以因为劳教制度存在而被限制人身自由一年至三年。这完全是对法律权威性的嘲弄。”[19]

其三，现行劳教制度使得被劳教人在被决定劳教之前缺乏辩解的机会，这在程序上增大了劳教随意性，在价值上则有损正义原则，而被劳教之后缺乏强有力的司法救济程序更加重了这一点。河南的闫想在向周口市人民政府申请复议时说：“我的独生子胡大伟被杀害，我不服河南省高级人民法院对凶手的判决，多次上访申冤，因此招致项城市公安局个别领导对我的打击、报复。项城市公安局三次对我进行刑事拘留，先后把我关押在项城市看守所和淮阳看守所。我被非法关押共计三个月。在我被关押期间，就告知我被劳动教养了，但一直未接到劳动教养决定书。直到 2005 年元月 17 日，在国家有关领导的督办下，项城市公安局才将劳动教养决定书送达我本人。”河北景县的苏风彩更是戏剧性的在喝醉后被送进了劳教所，他这样诉说自己的遭遇：“景县公安局等人把我从北京接回，是北京信访局领导，府右街派出所的领导强调让景县找河北省、山东省两省配合解决好我的案子，可他们接回后，用谎言骗我，让我在派出所与他们吃饭、喝酒，不谈案子，光是说给我解决，还说给我解决十万、八万的救济等，也让我说了在 1991 年被绑架和抢我财物的经过，景县公安局也做了记录，直到 2005 年 11 月 28 日，景县公安局到我家接我说给我处理案子，用谎言骗我到派出所，在留智庙镇一饭店让我和他们一起吃饭、喝酒，他们把我用酒灌醉，不省人事，到了晚上，景县公安局把我送进了衡水市劳教所，当时我因酒不省，不知怎么进的劳教所。”

这种情况并不是个别，我们在上访劳教案例中也经常看到这方面的控诉。一方面，被劳教人在劳教前缺乏辩解的渠道和机会，很多人在未被告知的情况下就莫名其妙的被送进了劳教所。另一方面，现有的劳教制度缺乏有效的司法救济程序和监督机制。根据现有的劳教制度，被劳动教养人员对劳动教养决定不服的，可以依照《行政复议法》的规定向作出决定的劳动教养管理委员会的本级人民政府或者上一级劳动教养管理委员会申请行政复议，或者依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼。但是在申请行政复议或者提起行政诉讼期间，劳动教养决定不停止执行。这种司法救济程序带有明显的滞后性和不充分性，不利于保

护被劳教人的申诉权利。尤其是在申请行政复议或提起行政诉讼的时候，还要继续执行劳动教养决定，这使得被劳教人很难有效行使申诉权。难怪有律师在办案时感慨道：“行政诉讼立案难，劳教案件的立案更难；行政诉讼审理难，劳教案件的审理更难；上访等劳教案件的立案和审理最难。”[20]

其四，当前很多地方党政官员迫于信访责任追究制的压力，利用、滥用劳动教养制度打击迫害上访民众，造成现有的劳教相关规定也得不到遵守。许多上访劳教案，所谓破坏秩序的行为发生在北京，根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十条“行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖”，应由北京市劳动教养委员会决定是否对相关人员实行劳教。但现实中绝大多数是原籍地公安机关或劳动教养委员会做出劳教决定。为何如此？这不仅因为信访群众控告的问题与地方政府的施政行为和利益有关，而且由于各级信访部门特别是中央信访部门对信访数量有统计和通报制度，使信访对地方主要领导的政绩也有一定影响。在中央的高压下，如果运用“截访”、“销账”等达不到目的，劳教等更为严厉的手段就会走上前台。特别需要指出的是，公安机关作为行政部门，受当地政府的领导，不像司法权那样独立于行政权之外，地方政府可以很方便地要求其下属公安机关对信访人员实行劳教。公安机关为达到上级要求就可能违反现有的劳教规定，滥用劳教制度对上访人打击报复，漠视和践踏上访民众的各种权利，制造冤假错案，这也是民众多次被劳教但仍然坚持上访的重要原因。



表三是我们通过调查发现当前各地违反劳教规定的主要问题。

表三：违反现有劳教规定的主要问题

存在问题	具体表现	违反的具体规定
违反劳教管辖原则	对进京上访人带回本地实行劳教	《中华人民共和国行政处罚法》第二十条“行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖”
对不符合规定的人实行劳教	对非大中城市居民和非流窜作案的农民实行劳教	《劳动教养试行办法》第九条 “劳动教养收容家居大中城市需要劳动教养的人。对家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案，符合劳动教养条件的人，也可以收容劳动教养。”
	对因年老、伤残、疾病等全部或部分失去劳动能力的人实行劳教	《劳动教养试行办法》第十四条“对精神病人，呆傻人员，盲、聋、哑人，严重病患者，怀孕或哺乳未满一年的妇女，以及丧失劳动能力者，不应收容。”
违反劳教决定程序	未征求被劳动教养的人所在单位或街道组织意见	《劳动教养试行办法》第十二条“对需要劳动教养的人，承办单位必须查清事实，征求本人所在单位或街道组织的意见，报请劳动教养管理委员会审查批准，做出劳动教养的决定，向本人和家属宣布劳动教养的根据和期限。被劳动教养的人在劳动教养通知书上签名。
	未向本人和家属宣布劳动教养根据和期限	同上
	未让本人在劳动教养通知书上签名	同上

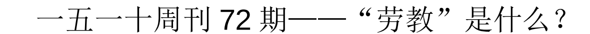
三、何去何从

（一）存废之争

劳教制度的弊端已经引发了广泛的关注和争议，其存在的合理性与合法性也面临着越来越严峻的考验。不过，值得欣慰的是无论是学界、政界还是民间人士都开始行动起来了，主张改革的也好，主张废除的也罢，总算是在以自己的努力为中国的法制化进程尽绵薄之力。

根据中国社会科学院法学研究所副研究员刘仁文的研究，学界对于劳动教养的出路，大致有三类主张：一是保留并强化，二是废除，三是改革。[22]主张保留并强化的人认为，劳教制度创建 50 多年来，教育改造了几百万有各种违法犯罪行为的人，不仅为稳定社会作出了重要贡献，而且把大量被收容人员改造成了自食其力的守法公民，因而这一有中国特色的制度只能加强不能削弱。主张废除的人认为，劳教性质含混，收容条件笼统，操作过程缺乏监督，随意性大，易出差错，侵犯公民的人身自由权，是法治不健全时代的产物，应予以取



消。主张改革的人认为，当前我国正处在剧烈的社会转型期，社会治安、人民群众生活秩序仍需进一步稳定，在这种形势下，要一下子把实行了 50 年之久的劳动教养制度完全取消，不切实际。但因其存在重大缺陷，需要进行彻底的改革。如何改？根据赵培荣的总结，当前学界主要有以下几种代表性观点[23]。

一是行政处罚化。这种观点主张在程序上把劳动教养予以司法化，由人民法院审理决定，或者建立一套独立的审批程序并成立独立的审批机构。二是刑罚化。这种观点认为，既然劳动教养的严厉程度明显超过了行政处罚中限制人身自由的程度，甚至超过了管制、拘役及三年以下有期徒刑等刑罚措施，那么它的出路就在于刑罚化和司法化，主张将劳动教养改造为一种刑罚措施，或者建立中国的轻罪制度。三是非刑罚化。这种观点根据行刑经济原则和短期自由刑存在的弊端，以及现存的非刑罚处罚方法与刑罚之间的空档，主张将劳动教养改造为一种非刑罚方法，实行较为宽松的管理模式，达到教育矫治违法行为人的目的。四是独立于刑罚与行政处罚之外的处罚制度。这种观点认为劳动教养立法必须跳出行政法和刑事法之间“非此即彼”的思维模式，从中国的国情出发，建立一种全新的和独立的制裁处罚体系，与我国的刑罚、行政处罚构成“三级制裁体系”。五是保安处分化。这种观点从劳动教养制度与保安处分在价值取向方面的相似性出发，主张将劳动教养加以改造，使其成为中国式的保安处分，主要适用于违反治安管理，屡教不改和犯罪情节轻微可以免予刑事处罚或者不起诉，但又由于行为人具有较大危险性不宜马上放回社会的人，强调以违法行为人的人身危险性作为处罚依据，着眼于犯罪预防。六是非处罚化。这种观点主张将少年教养、收容教育、强制戒毒等教育矫正措施以及涉及到乞丐、残疾人、无家可归者的救治措施和对艾滋病等传染病进行治疗的强制医疗措施进行兼收并蓄，统一归到一种新的制度体系之下，分情况实行矫治、救济和强制医疗等。

当前，学界对于如何改革劳教制度可谓仁者见仁，智者见智，不管是将其刑罚化还是将其保安处分化，都必须从我国的基本国情出发，既要保证改革的顺利推进，又要真正让人民群众在改革中受益。当民众不再被滥用的劳动教养剥夺人身自由时，国家的法制化水平必将会有很大的提高。正如陈瑞华教授所说：“不论劳动教养本身存在的问题有多么严重，都终究不过是一种表象。这一表象的深层所反映的其实是如何限制国家公共权力以及如何保证个人权利和自由不受任意侵犯这一宪政问题。”[24]



在 2003 年召开的十届全国人大一次会议上，来自四川代表团的段维义、湖北代表团的郭生练等 127 名全国人大代表提出了《关于完善我国劳动教养立法》、《关于制定相关法律，改革我国现行劳动教养制度》等 4 件议案。他们认为，我国劳动教养方面的法规混乱，劳动教养制度存在严重缺陷，主要涉及劳动教养的对象范围、审批程序、期限和管理方式等问题。代表们认为需要改革劳教制度，以适应社会主义民主法制发展的要求。在 2004 年十届全国人大二次会议上，质疑劳动教养制度的议案增至 13 件。在这些议案上签名的代表多达 420 名，超过 2984 名人大代表的 1/10。这些议案全部通过大会主席团审议，并交由全国人大法律委会员办理。[25]2005 年 3 月，十届全国人大三次会议期间，有 6 件代表议案建议尽快改革和完善劳动教养制度。

2006 年初，为完善劳动教养制度，全国人大常委会已将制定《违法行为矫治法》列入十届全国人大常委会的立法规划。2008 年 3 月，全国人大代表、陕西省人大常委会委员马克宁再次提交建议，呼吁废除劳动教养制度。他认为，国务院关于劳动教养的行政法规违反《宪法》、《立法法》的规定，也违反了《行政处罚法》和《治安管理处罚法》，应当废除。

2004 年春天，北京理工大学的胡星斗教授发表公开信，要求废除劳教制度。2007 年 12 月 4 日，著名法学家江平、贺卫方、经济学家茅于轼、民生问题研究专家胡星斗等 69 人联名上书全国人大常委会和国务院，要求废止劳教制度。2008 年 07 月，中国社会科学院法学所的范亚峰博士在互联网上发表公开信，要求废除劳教制度。总之，劳教制度有悖法治原则，有损公平正义，随意剥夺民众的人身自由，已经明显不具有合法性。它的存在已经逐渐为社会各方面所不容。

（二）我的主张

我认为，应从国家合法性的高度来看待劳教制度存在的制度性缺失及已造成的多种严重的后果，应从现代国家制度建设的高度尽快废除。

从某种意义上来说，合法性是一个国家赖以存在和发展的基础，没有合法性的政权不可能长期稳定存在。最新的合法性研究指出，现代社会的合法性基础主要有三种，即规则基础、法律基础和民意基础。其中，“规则基础包括由风俗习惯、宗教传统以及共同体观念（比如主权思想、民族意识、政治传统以及意识形态）等构成的价值系统，提供的是统治的神圣性；法律基础主要是指服务于民主原则的法理精神，由立法、司法和行政等政治程序及其规则构成的宪政制度，提供的是统治的权威性；民意基础是指拥有最高国家权力的民众对

政治权利的认同感，它主要存在于公共领域和日常生活范畴，提供的是统治的有效性。需要特别指出的是，民意所提供的有效性的另一层涵义是它注重政治绩效，因此统治者自身的治理能力作为合法性建构的一种因素被划归到民意的范畴中。”[26]可见，法律制度和民众认同作为国家合法性的两大基础，维系着国家政权的稳定和发展，必须引起执政者的高度重视。

通过分析搜集到的上访劳教案例我发现，地方党政领导和公安机关对上访人拘留、劳教的时候毫不手软，对他们反映的问题却迟迟不能公正合理地解决，甚至缺乏形式上的尊重。不论其诉求是否一定合法合理，这样的对待对上访被劳教人员来说，是一种歧视和不公，怎么可能让他们心甘情愿地服法认判？ 下面让我们看看一些上访被劳教冤民字字带血、句句带泪的控诉。

山东林淑玉在《非法劳教，天理不容》为题的控告书中写道，“他们骗我来劳教所，劳教我的原因我根本一无所知。……劳教期间，我丈夫到派出所要有关劳教手续，他们非但不给，所长谭 XX 竟出口压人的说，你老婆不是能告吗？告吧，公安局按个什么罪名就是什么罪名，看你还能把公安局告倒不成？”

山西任建才在《控告书》中说，“在今天我无处去申诉我的冤屈，也不敢到有关部门去上访，因为他们派出许多人在抓我，只为想掩盖石楼县、省、地等近七十名官员、公务员等贪赃枉法、买官卖官所犯下的罪行。此刻，我斗胆想问一下：法网恢恢，疏而不漏，法不容情。这些话是不是仅是一句空话？这些只是对我们平民百姓才有用，对那些当官有权有势的人没有用？山西省石楼县是不是在中国共产党的领导下？如果是，为何石楼县、吕梁地区上下近七十名官员、公务员贪赃枉法、私设公堂、私设法律，一而再、再而三的将我们夫妻俩抓捕、关押、劳教，有关部门为什么不管不问呢？”。

河南李晓贞在《控告书》中说：“公安是腐败者的御用工具，法律是腐败掌权者的庇护伞，他们一手端共产党的碗，一手砸共产党的锅。他们犯下了滔天大罪，他们是人民的罪人。如果这些腐败不除，党无宁日，国无宁日，人民群众无宁日。”

陕西西安封西霞在《申诉状》中说：“为了把我关进劳教所，‘人民公仆’说：‘我们把你抓了，把你判了，你连孩子都见不着了，明知是错也要把你关起来，省得你再到处乱告状，给陕西政府抹黑丢脸，判错了也是国家赔偿，也不会让那个人赔偿。’现如今我得到的是：满纸荒唐言，一把辛酸泪。……这是在强权操纵保护下制造的又一起冤假错案，它不是以法律为准绳，而是以领导的意志为旨意，对反腐维权者进行打击报复的人治手段。是‘人

民公仆’为自己树碑立传标榜政绩而打击正义的真实杰作。《劳动教养决定书》洋洋数千字，通篇都是政府官员的一面之词，没有我受害人申辩的一个字。这能叫司法公正吗？这是守法公民的切肤之痛。自古就有拦轿喊冤流传千古的青官包青天，就连清朝卖国求荣的慈禧太后都能为杨乃武与小白菜澄清冤案，杀重臣以明律法，国民党的政府官员还能为杨三姐主持公道洗清冤情，被人们传为佳话得以颂扬。为什么在今天共产党的社会主义领导下，这些‘人民公仆’拿着国家工资却不能为民排忧解难呢？实在令人民痛心，失望和寒心！失掉了人民对政府官员的信任。这样恶性循环的被告审原告永远也审不清，永远也不会体现司法的公正。‘人民公仆’要是能体恤民情，能‘上为中央分忧，下为百姓解愁。’群众的冤屈都能得到合理解决，百姓的疾苦都能落到实处，切实做到：‘权为民所用，利为民所谋，情为民所系’，真正做到‘为民执好政，掌好权’，那么群众无了忧愁还有谁会进京找党中央喊冤控告呢？还会有谁去拦胡主席和温总理的车喊冤呢？还有谁去胡主席和温总理的家，长跪不起，哭诉冤屈，声声血泪控告这些害群之马祸国祸民的罪行呢？我们能坚持上访说明还相信党，这并不可怕，可怕的是我们不去上访 ，那就意味着对党已彻底的寒心、绝望和失去信心了！这才是最可怕最危险的！！！‘人民公仆’把反腐维权上访的人关进牢房，只能给现任的执政党和党中央领导人脸上抹黑添乱丢人，破坏党和人民之间的血肉之情，在北京采取暴力截访，破坏了和谐社会，给首都北京制造不稳定因素，只能使人民群众更加痛恨政府官员，败坏政府官员在人民群众中的形象，只能使党和人民群众之间的距离越来越远，最后失掉民心，让人民群众忘记党。”

这些控诉的事实我们暂且不提，仅仅文字中表现出来的愤怒和不满，就能让人产生强大的心理共鸣。“合法性作为对统治权力的承认”的基础是民众的认同。滥用劳教制度对上访人员进行打击迫害，对当事人造成了身心的巨大伤害，他们对政权的认同已经在渐渐减弱。劳教这不义制度的存在，还有可能引发民众的社会不满。从理论上讲，如果民众的社会不满长期得不到消解，就会产生国家政治合法性危机这一非常严重的后果。如果这种社会不满未能得到及时有效的疏导，就有可能不断积聚，最终以群体性事件的形式表达出来，这也是我经常提到的“社会泄愤事件”爆发的根本原因。不过，值得欣慰的是民众对社会的不满一般只是针对具体的政府工作人员或者有时候会针对地方政府的一些部门，但是对中央政府、党和国家最高领导人还是比较认同的，从上访民众多次提到“胡主席、温总理、我们的党、我们的国家”等可以看出上访民众对党和国家以及领导人还是满怀憧憬和希望的，希望能够真正解决自己的问题。我们应该在民众的愤怒和不满还没有上升到高层的时候，对导致这些愤

怒和不满的制度规范进行彻底的改革，这样才能消解潜在的不稳定因素，否则其能量不断积聚，将会带来令我们无法承受的大爆发。

另一方面，劳教作为脱胎于威权时代的一种社会控制方法，已经与法治社会格格不入。如果这种明显违宪、违法、有损公平正义的制度得不到纠正，就说明执政者并没有真正信任法律的力量，不是真正追求法律来建立、维护社会基本秩序，对依法治国还有疑虑，那么人民又怎么能够从内心信仰法律，在行为上自觉遵守法律？法律制度若得不到执政者和公民双方面的尊重，又怎能成为国家合法性的基础？如果劳教制度这种在司法程序外剥夺公民人身自由的制度不能被废止，说明执政者还没有真正尊重公民的自由和权利，舍不得放弃这条高效率、单方面剥夺公民自由的“便道”，说明其还想最大程度地保证公权力侵犯民权的能力，那么对这样的政权，公民不能不怀疑其“依法治国”的诚意。

也就是说，如果法律制度有很多缺陷，民众的政治认同水平较低，统治的权威性和有效性就会大大削弱，国家的合法性就会大量流失。近十年来，民众对国家政权的信任危机和认同性危机在迅速加剧，劳动教养制度正是原因之一。这不能再继续下去了。

正是基于这种认识，我对“保留并强化”这种主张持完全否定的态度，不能因为劳教制度在维护社会治安方面有一定的积极作用，就忽视了其限制和剥夺公民人身自由的巨大负面作用，且不说劳教在反右派运动中造成很多人家破人亡，妻离子散，单单从我们搜集的上访劳教案例就可以看出，劳教制度被公安机关和地方党政随意滥用，打击迫害上访民众，制造了不少冤假错案，给上访人身心造成了巨大伤害。这样的制度不但不改革或废除，还要保留甚至强化，于情于理于法都说不过去。

我同意废除劳教制度这个观点。因为劳教制度本质上是一种司法程序外的社会控制手段，被行政权用来单方面、高效率地剥夺公民人身自由，是公权力对公民权利的侵犯。劳动教养与国家初建时的政治生态和社会治理理念是一致的，但现在却违宪、违法，违反法治精神。废止才能明确表示执政者“依法治国”的决心，挽回劳教制度对国家政权合法性的负面作用。

之所以不支持对其进行改革，首先是因为劳教制度并没有存在的必要。我国刑事处罚制度本身就包含了管制、拘役等轻微惩罚，还有《治安处罚法》惩处轻微违法行为，没有必要将劳教制度改造成轻罪制度、独立于刑罚与行政处罚之外的处罚制度、保安处分化等，也没有必要为其建立一套独立的审批程序并成立独立的审批机构。即使确实希望建立轻罪制度

等，也可以另起炉灶，改造劳教制度只会使其背上这种不义制度的“原罪”。其次，在某种意义上，对不适应社会现实的旧制度进行变革时，“分步走”常常成了一种无需选择的惯性做法，因为这很“保险”，设计者无需承担过多责任，而一步到位的废止则似乎有“风险”。过于“务实”的后果，是为求暂时的经济利益和社会“稳定”，不惜以损害“法治”、“正义”等基本价值为代价。当然，我不是说废止劳教制度就没有任何“阵痛”，只是世界上没有十全十美的事情，关键在于选择什么作为底线，坚守必须坚守的信念，承受必须承受的代价。如果不以客观的调查和研究为基础来分析，往往就会低估了社会的弹性和承受能力，错过变革的最佳时机。如果政治认同感只能建立在牛肉加土豆之上，如果整个社会缺少一种让人信服、给人希望的价值理念，那么什么样的经济发展和稳定都是很难持久的。

本文的写作过程中参考了魏汝久、李克昌等撰写的《中国劳动教养制度报告》。本文的主要内容于 2009 年 11 月 1 日在北京市律师协会宪法专业委员会组织的“违法行为矫正立法研讨会”进行过交流，感谢司法部研究室主任王公义律师，中华全国律师协会宪法与人权专业委员会主任吴革律师和与会的全体人员提供的意见。刘刚和李颖对本文的资料收集和分析有重要贡献。

注释：

1.参见朱正：《1957 年的夏季：从百家争鸣到两家争鸣》，河南人民出版社 1998 年版

2.参见朱正：《1957 年的夏季：从百家争鸣到两家争鸣》，河南人民出版社 1998 年版。

3.维基百科：《劳动教养》，http://zh.wikipedia.org/zh-cn/%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E6%95%99%E5%85%BB。

4.此外，《中华人民共和国立法法》第九条规定：“本法第八条规定的事项尚未制定法律的，全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定，授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规，但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。”和第八十七条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的，由有关机关依照本法第八十八条规定的权限予以改变或者撤销：（一）超越权限的；（二）下位法违反上位法规定的；（三）规章之间对同一事项的规定不一致，经裁决应当改变或者撤销一方的规定的；（四）规章的规定被认为不适当，应当予以改变或者撤销的；（五）违背法定程序的。”

5.本次引用的一百个上访案例中，有的案例有两份或多份劳教决定书，为了便于统计，避免重复，笔者在选择过程中只选取了距离当前时间最近的一份决定书进行统计，特此说明。

6.已被《治安处罚法》于 2006 年 3 月 1 日废止。

7.孟德斯鸠：《论法的精神》（上卷），商务印书馆 1982 年版，第 154 页。

8.同注 5。



9.韩玉胜、赵瑞罡：《关于劳动教养性质的定位》，储槐植等主编：《理性与秩序——中国劳动教养制度研究》，法律出版社 2002 年版，第 237-238 页。

10.《劳动教养试行办法》：“（1）罪行轻微，不够刑事处分的反革命分子，反党反社会主义分子；（2）结伙杀人、抢劫、强奸、放火等犯罪团伙中，不够刑事处分的；（3）有流氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为、屡教不改的，不够刑事处分的；（4）聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安，不够刑事处分的；（5）有工作岗位，长期拒绝劳动，破坏劳动纪律，又不断无理取闹，扰乱生产、工作、科学研究和生活秩序、妨害公务、不听劝告和制止的；（6）教唆他人违法犯罪，不够刑事处分的。”

11.《公安机关办理劳动教养案件规定》：“（一）危害国家安全情节显著轻微，尚不够刑事处罚的；（二）结伙杀人、抢劫、强奸、放火、绑架、爆炸或者拐卖妇女、儿童的犯罪团伙中，尚不够刑事处罚的；（三）有强制猥亵、侮辱妇女，猥亵儿童，聚众淫乱，引诱未成年人聚众淫乱，非法拘禁，盗窃，诈骗，伪造、倒卖发票，倒卖车票、船票；伪造有价票证，倒卖伪造的有价票证，抢夺，聚众哄抢，敲诈勒索，招摇撞骗，伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章，以及窝藏、转移、收购、销售赃物的违法犯罪行为，被依法判处刑罚执行期满后五年内又实施前述行为之一，或者被公安机关依法予以罚款、行政拘留、收容教养、劳动教养执行期满后三年内又实施前述行为之一，尚不够刑事处罚的；（四）制造恐怖气氛、造成公众心理恐慌、危害公共安全，组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律实施，聚众斗殴，寻衅滋事，煽动闹事，强买强卖、欺行霸市，或者称霸一方、为非作恶、欺压群众、恶习较深、扰乱社会治安秩序，尚不够刑事处罚的；（五）无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序，且拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务，未使用暴力、威胁方法的；（六）教唆他人违法犯罪，尚不够刑事处罚的；（七）介绍、容留他人卖淫、嫖娼，引诱他人卖淫，赌博或者为赌博提供条件，制作、复制、出售、出租或者传播淫秽物品，情节较重，尚不够刑事处罚的；（八）因卖淫、嫖娼被公安机关依法予以警告、罚款或者行政拘留后又卖淫、嫖娼的；（九）吸食、注射毒品成瘾，经过强制戒除后又吸食、注射毒品的；（十）有法律规定的其他应当劳动教养情形的。”

12.注：表格中列出的具体情节均来自相关《劳动教养决定书》。

13.笔者在统计过程中，只选择了劳动教养决定书中同时援用《劳动教养试行办法》第十条 第四项和《劳动教养试行办法》第十三条的案例，单独引用其中一条的案例未统计，特此说明。

14.包括在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集，围堵、冲击国家机关，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通的；携带危险物品、管制器具的；（三）侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员，或者非法限制他人人身自由的；（四）在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的；（五）煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的；（六）扰乱公共秩序、妨害国家和公共安全的其他行为，

15.【美】约翰·罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 3—4 页。

16.比如，《国务院关于劳动教养的补充规定》第二条（“劳动教养收容大中城市需要劳动教养的人。对于需要实行劳动教养的人，由省、自治区、直辖市和大中城市劳动教养管理委员会审查批准。”）和《劳动教养试行办法》第四条（“省、自治区、直辖市和大中城市人民政府组成的劳动教养管理委员会，领导和管理劳动教养工作，审查批准收容劳动教养人员。劳动教养管理委员会下设办事机构，负责处理日常工作。公安机关设置的劳动教养工作管理机构，负责组织实施对劳动教养人员的管理、教育和改造工作。”）、第十一条（“需要实行劳动教养的人,均由省、自治区、直辖市和大中城市的劳动教养管理委员会审查决定。”）

17.刘仁文：《劳动教养制度及其改革》，《行政法学研究》，2001 年第 4 期。

18.因为根据我国《刑法》的相关规定，刑罚包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑等五大种类，其中管制的期限，为三个月以上二年以下；拘役的期限，为一个月以上六个月以下；有期徒刑的期限，为六个月以上十五年以下。

19.沈亮：《法学界提请对劳教制度启动违宪审查》，《南方周末》，2007 年 12 月 6 日。

20.魏汝久、李克昌等：《中国劳动教养制度报告》（2009 版草稿），未刊稿。

21.1998 年 11 月 30 日发布实施的《公安部关于劳动教养范围有关问题的通知》将劳教对象范围扩大到农村地区。其第一条规定“根据党的十五届三中全会精神，维护农村社会治安，确保农村稳定，是全党工作的大局。从当前社会治安状况看，有必要运用劳动教养手段打击农村地区的违法犯罪活动，特别是那些广大群众痛恨的地痞、流氓、村霸等恶势力违法犯罪活动”。但该通知的效力属于“部门规范性文件”，低于属于行政法规的《劳动教养试行办法》。

22.刘仁文：《劳动教养制度及其改革》，《行政法学研究》，2001 年第 4 期。

23.赵培荣：《劳动教养制度改革与我国法律制裁体系的完善》，法律图书馆论文资料库，http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=9908&page=5。

24.陈瑞华：《劳动教养的历史考察与反思》，《中外法学》，2001 年第 6 期。

25.许晓蕊、邓毅丞：《劳动教养制度改革管见》，《人大建设》2006 年第 4 期。

26.王海洲：《合法性的争夺》，江苏人民出版社 2008 年版，第 7—8 页。

（于建嵘，中国社会科学院农村发展研究所教授，社会问题研究中心主任。原文链接：https://cochina.org/?p=7073）

【返回目录】

8-8 姜明安：废除，还是改造和重构，劳动教养制度的出路何在？



“劳动教养制度应该改造和重构，而不是废除，改造和重构的重点是内容，而不是名称和形式。”

于建嵘教授在其所著《中国劳动教养制度批判》一书中提出了他对劳动教养制度的整体评价和存废主张：该制度“实行 50 多年来，在维护社会治安秩序，预防和减少犯罪等方面发挥过一定作用，但是随着社会的发展和时代的变迁，劳教制度作为一种违背法治理念，缺乏法理基础，损害公平正义的强制性教育改造的行政措施，已经引起了社会各界的诟病和非议，如不尽快废除将产生十分严重的政治后果”。

笔者基本同意于教授对劳教制度的整体评价，但不完全同意于教授关于劳教制度的存废主张。笔者认为，劳教制度不应完全废除，而应加以改造和重构。

现行劳教制度之所以需要改造和重构，是因为该制度存在三大弊端：其一，违宪违法。违反宪法第 5 条，背离法治；违反宪法第 33 条，侵犯人权；违反宪法第 37 条，非法限制公民人身自由，违反《立法法》第 8 条和《行政处罚法》第 9 条和第 10 条，以行政法规和规章确立限制人身自由的强制措施和处罚；其二，违反正当法律程序。对行政相对人作出不利行政行为，没有遵循说明理由、听取申辩和职能分离原则（调查、指控职能应与裁决职能分离的原则）以及公开、公正程序；其三，损害社会公平正义。在制度设计上，缺乏对劳教对象辩护权、救济权和人格尊严保障的制度设计，缺乏与刑法和一般行政处罚制度设计的平衡。

现行劳教制度之所以不能完全废除，是因为该制度所治理的社会问题不会因为我们废除劳教制度而自然消失：在现实社会中，总会有那么一些人，他们的行为严重破坏社会秩序，危害社会安全、安宁（如扒窃、诈骗、造谣生事、侮辱妇女等），但其性质又尚未构成犯罪，故不能适用刑罚；而治安管理处罚又不足以矫治其行为，维护广大社会成员正常的生产、生活秩序。因此，我们必须设计一种介于刑罚和治安管理处罚之间的制度。这种制度既

有处罚性，也有教育和处理性（教和养）。于建嵘教授和何兵教授认为废除劳教制度后可以将劳教制度治理的社会问题转由刑罚（管制和拘役）和治安管理处罚制度治理。但劳教制度治理的社会问题与刑罚和治安管理处罚制度所要治理的社会问题在性质上是有差别的。不同的社会问题必须以不同的治理手段和方法来治理，非此即彼是一种将复杂社会问题简单化的方法。

现行劳教制度需要改造和重构。那么，我们应该怎样改造和重构呢？可能有四种可选择的方案：其一，新瓶装新药；其二，旧瓶装新药；其三，新瓶装旧药；其四，旧瓶装旧药，但改换装药的人。这里所谓的“瓶”，是指该制度的名称（如仍叫“劳动教养制度”，还是叫“违法行为矫治制度”，抑或叫“违法行为教育矫治制度”等）及调整该制度的法的形式（是行政法规还是法律）；这里所谓的“药”，是指相应法所规范的制度的内容，主要有四：其一，劳教或矫治的对象；其二，作出劳教或矫治裁决的程序；其三，劳教或矫治的方式；其四，劳教或矫治对象的救济途径。

因此，所谓“新瓶装新药”就是既改变现行制度的名称，又改造现行制度的内容；所谓“旧瓶装新药”，就是不改变现行制度的名称（还叫“劳动教养制度”），但改造现行制度的内容；所谓“新瓶装旧药”，就是仅改变现行制度的名称（如改称“违法行为矫治制度”），但不改变现行制度的内容；所谓“旧瓶装旧药，但改换装药的人”，就是制度的名称和内容都不改变，但改由人大制定法律。你们不是说国务院设定限制人身自由的制度违宪违法吗，我们现在由人大立法（叫《劳动教养法》），不就没有问题了吗。

笔者认为，“瓶”和“药”比较，“药”更为重要。劳动教养制度的名称和内容比较，内容更重要。我们之所以要改造和重构劳动教养制度，最主要的原因不在于其名称不好和确立这一制度的法不是人大制定的法律而是国务院制定的法规和公安部制定的规章（当然这是重要的原因），而是这一制度的内容违宪违法，侵犯人权，违反正当法律程序。因此，改造和重构劳动教养制度的最重要，最关键的任务是换“药”—— 改变和重构这一制度的内容：

其一，减缩劳教或矫治对象的范围。劳教或矫治对象的范围应主要限于违反治安管理，屡教不改，但又不能予以刑罚处罚（如行为尚不构成犯罪，或行为虽构成犯罪但行为人不满16 岁，或依法应免于刑事处罚）的人。因此，在现行劳教对象中，应去除初次实施违法行为的人、去除所谓“长期拒绝劳动，破坏劳动纪律、无理取闹、扰乱秩序、妨碍公务”的人，去除政治上反动的人（所谓“反党反社会主义分子”），去除卖淫嫖娼的人，去除有社会危

险的精神病人。对于这些人，应通过其他制度治理，法律不应赋予劳教或矫治制度以治理这些社会问题的功能，不能用一个制度去解决不同性质的问题。

其二，重构作出劳教或矫治裁决的程序。劳教或矫治制度虽然具有教育性质，但无疑也具有惩罚性质，因此决定对相对人实施此种性质的行为，应遵循正当法律程序，即说明理由、听取申辩和职能分离（调查、指控职能与裁决职能分离）以及公开、公正的程序。应设立有相对独立性的裁决机构；裁决应实行听证制度，听证原则上公开，允许相对人与调查、指控机构辩论；相对人在听证中所作的申辩，裁决机构认为有理的应予采纳。

其三，改革劳教或矫治的方式。劳教或矫治既要有劳，更要有教，要通过各种教育方式，感化相对人，使其认识错误，改变思维和行为方式。要根据相对人违法行为的性质和对社会的危险程度，决定对其矫治的场所——在社区矫治或在专门的劳教场所矫治。至于劳教或矫治的时间，可以半年、一年、一年半和两年四个幅度为宜，根据相对人违法行为的性质和对社会的危险程度，确定适用相应的幅度。

其四，完善劳教或矫治对象的救济途径。法律应在两个阶段对劳教或矫治对象提供救济：一是裁决阶段，相对人对裁决不服，可以申请复议或提起诉讼；二是在实施劳教或矫治阶段，相对人对劳教或矫治机构采取的劳教或矫治措施、方式，实施的惩戒行为不服，同样应该可以申请复议或提起诉讼。

结论：劳动教养制度应该改造和重构，而不是废除，改造和重构的重点是内容，而不是名称和形式。

（姜明安，北京大学法学院教授，博士生导师。原文链接：http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleId=53697）

【返回目录】

【FMN 新闻】

香港保钓人士登上钓鱼岛

香港一批保钓人士 12 日出发到钓鱼岛宣示主权，起初他们预计两天后到达台湾海域，同台湾和厦门的保钓人士会合。由于补给不足，他们需要到台湾进行补给，由于预料到日方的阻挠，可能登岛会很难。

新闻：http://fmn.cc/O01r8s

http://fmn.cc/RiLvpj

香港保钓船“启丰二号”的负责人罗堪就 13 日表示，由于早前有三箱罐头等粮食堕海，打算 14 日抵达台湾补给，罗还表示，收到各方面消息，台湾保钓队伍未能出发会合，预料香港保钓船将“孤军作战”，又称若台湾当局拒绝援助，船员宁愿捱饿也会继续向钓鱼岛进发。

新闻：http://fmn.cc/MZfs6t

8 月 15 日下午，“启丰二号”在 10 艘日本船只的包围下仍不断靠近钓鱼岛，日方船只曾先后多次撞向保钓船头，船身被撞烂，方向盘已损毁。最终 7 名保钓人士成功登上**钓鱼岛**。岛上约有 40 至 50 名日方防卫人员把守。随后有 5 人被日方逮捕，稍晚传来的消息则是全船 14 人均被扣留。双方没有人员受伤。

新闻：http://fmn.cc/OZluWj

http://fmn.cc/OihgKB

http://fmn.cc/OihilG

由于有人员被扣留，**中国**外交部副部长傅莹 15 日紧急召见日本驻华大使丹羽宇一郎，并与日本外务省副大臣山口壮通电话，提出严正交涉。要求日方确保 14 位中国公民的安全并立即无条件放人。香港特首梁振英也表示，入境处人员已准备出发到东京，向香港居民提供协



助。

新闻：http://fmn.cc/OZluWj

http://fmn.cc/NpbB8K

由于随船 2 名记者被扣留，**凤凰卫视**称极度关心和关切事件，除了关心和关切保钓人士及船员的安危，也关心和关切两名记者的安危，并表示已通过中央政府及香港特区政府有关部门向日方提出严正的交涉。

新闻：http://fmn.cc/OZlq9a

日本朝日新闻 16 日刊文指出了中国对保钓行动的态度转变，从之前阻挠保钓人士出海，到国家媒体的发声，似乎在转变此前的克制方针。同时，民间批判政府的声音也渐多，当保钓人士被逮捕后，人们纷纷询问“中国政府在做什么？”

新闻：http://fmn.cc/OZj5em

15 日上午还有 20 多名**中国**保钓人士前往日本驻中国大使馆举行抗议行动，活动在警察的引导下持续了 30 分钟。报道称，这一次抗议活动是由中国民间保钓联合会主办的，参加抗议活动的保钓人士高呼“钓鱼岛是中国领土”、“归还冲绳”等口号。现场有 100 多名警察维持秩序，没有出现混乱局面。

新闻：http://fmn.cc/OhQlyJ

http://fmn.cc/Oihly0

8 月 15 日自香港出发 7 名保钓人士携中国和中华民国国旗登上钓鱼岛引发民众关注，媒体也竞相报道，但部分**中国媒体**却特意遮挡青天白日满地红旗，甚至有将其 PS 成五星红旗的情况，引发了民众的批评。

新闻：http://fmn.cc/N1FSub

日本公布逮捕的 14 名登岛人士名单，另外日本冲绳县警方和海上保安厅虽以涉嫌违反出入国管理法逮捕了 14 名香港保钓人士，但不会将这 14 人移送检察厅，而准备将他们强制遣

返。保钓人士预计将于 8 月 17 日被移送入国管理局。

新闻：http://fmn.cc/OjYG4S

http://fmn.cc/OjYIcR

周克华在重庆被击毙

8 月 10 日 9 时 37 分，**重庆**沙坪坝凤鸣山康居苑路口发生一起持枪抢劫案，截至 11 时 30 分时已导致一人死亡，两人受伤。犯罪嫌疑人作案后逃离现场。当日重庆警方发布通缉令称确定了嫌疑人名叫周克华，他在 2004 年以来，于江苏、湖南、重庆等地多次作案，杀死杀伤多人，抢劫巨额现金。

新闻：http://fmn.cc/Q1R8B2

http://fmn.cc/P1he9a

警方还证实，今年 1 月在南京抢劫 20 万元的也是周克华，还有可能涉嫌 09 年的哨兵抢枪案。8 月 10 日，武警重庆总队出动，在歌乐山一线全力搜捕周克华。据悉歌乐山每隔 50 米即设有一处临时警备点，每处约有 2 至 4 名警察驻守。**重庆**与四川、贵州等邻近省份公安系统都已停止休假，进入高度戒备状态。

新闻：http://fmn.cc/Q1S7l0

http://fmn.cc/Q1ScFj

http://fmn.cc/Q1SxI1

8·10 嫌犯**周克华**的通缉令上的照片引发人们关注，警方证实他曾于 2005 年因贩卖枪支，被云南铁路法院判刑后即在当地服刑，公安部通缉令上半部的照片确为监狱为其拍摄的服刑人犯档案采集样照。

新闻：http://fmn.cc/Q1SOuD

重庆警方也证实，一名铁路警察在搜捕过程中中枪身亡，这位警察是在铁路沿线执行任务时中枪死亡的。这位铁警的遇害时间是在 8 月 10 日中午 1 点左右，大约 2 个小时后，人们

才在铁路旁边的草丛中找到遇害者尸体。东方早报报道称这名叫朱彦超的铁警 30 岁，刚结婚两年，在其身上发现三个弹孔。

新闻：http://fmn.cc/Q1T1xC
http://fmn.cc/P2wTYi

重庆警方协同武警在周克华可能藏身的**歌乐山**进行了大搜捕，还动用了工化中队、特勤中队、火炮中队，搜捕任务派出武警千余人。不过警方在击毙周克华后又改口称早在 8 月 11 日在一家商场发现周克华踪迹，搜索山林只为掩人耳目。

新闻：http://fmn.cc/OZlUvT
http://fmn.cc/N1Hpk2

8 月 14 日早八点左右，**重庆江津区**警方微博发消息称：“经过公安机关四天四夜的不懈努力，8.10 暨苏湘渝系列持枪抢劫案犯罪嫌疑人周克华已于今日六时四十分许在沙区童家桥一带被击毙。”

新闻：http://fmn.cc/P8Ugzk

据**重庆**晨报报道，有便衣发现周克华踪迹并开始跟踪，双方交火，周克华被三警员击毙，有警员受轻伤。周克华死亡地点位于沙坪坝童家桥莴笋沟，身上有两把枪还有现金，据称现场追击一民警被跳弹擦伤脚。不过有媒体记者则表示周克华是被击伤后开枪自杀。不过重庆随后通报称周克华是被击毙的。

新闻：http://fmn.cc/MYVpoI
http://fmn.cc/MWDfKd

不过**周克华** 09 年所抢步枪仍未找到，警方透露他的抢来的赃款主要花在家人身上，由于他给女友打电话称 10 日没搞到什么钱，准备在 14 日“再干一次大的”。这个电话被监听，导致周克华行踪暴露。

新闻：http://fmn.cc/NCT1og
http://fmn.cc/NCSUJu

据悉 42 岁的周克华确实有一名交往甚密的“90 后”小女友，名叫张贵英，原籍**四川**宜宾，事发前一直租住在重庆沙坪坝区高滩岩一出租屋内。在周克华被击毙半小时后，重庆警方就控制了该名女子，目前正在审讯中。

新闻：http://fmn.cc/NqKOca

《南方周末》专访了**周克华案**的办案民警，记述了 2004 年起，周克华在重庆、长沙、南京等地疯狂作案，还涉嫌枪杀一名哨兵并抢走一支步枪。在这 8 年中，由于其较高的反侦查能力，警方直到去年才首次明确其样貌，今年 1 月才确认其 DNA 及其身份。在这场长达 8 年的猫鼠游戏中，平均每隔七八个月就作案一次的周克华，是如何一次次逃过警方封城式的搜捕的。

新闻：http://fmn.cc/OjZ1oh

本周中国疫情、灾害

8 月 10 日 5 点左右，**浙江省舟山市**岱山县长涂沈家坑水库发生垮坝事故。事故造成 11 人死亡，还有 27 人受伤，村庄多间房屋被毁。而当地居民说，这个不是天灾，水库很早就出现问题了，人民汇报好几次都没有了来解决，再加上这次台风海葵，长涂是整个舟山下雨量最大的，导致水库水溢出来。

新闻：http://fmn.cc/QTcVlD
http://fmn.cc/Q1VuZ6

辽宁省卫生厅此前通报称，截至 11 日 20 时，辽宁鞍山海城市和岫岩县的皮肤炭疽传染病病例报告数已增至 30 例，确诊 3 例疑似 27 例，无死亡病例。13 日辽宁省再次通报，人感染皮肤炭疽传染病疫情目前确认 7 人发病，其中沈阳辽中县 3 例，于洪区 1 例，其它地区 3 例，暂无死亡病例。

新闻：http://fmn.cc/MYPUGL
http://fmn.cc/Q1VGY9



由于强台风“**海葵**”正面登陆，浙江、上海、江苏、安徽部分地区受灾严重。4 省市受灾人口超过 600 万人，倒塌房屋 7561 间，农作物受灾 338.18 千公顷。上海市和江苏有 3 人死亡，另有 7 人受伤，安徽省 1 人在清理排水沟时因倒墙死亡。

新闻：http://fmn.cc/Q1WGLU

八月上旬，中国粘虫病害相继爆发，重发的田块一般可达 100 到 500 头，最高是 2000 到 2500 头，全国两迁害虫已发生 3 亿亩次，发生面积之大、范围之广，密度为近十年罕见。**河北**、**吉林**的玉米田都受灾严重。

新闻：http://fmn.cc/Q1XDDW

近日中国多个城市出现地陷并导致人员受伤甚至死亡的情况，14 日下午**哈尔滨**南岗区路面突发塌陷，有 4 名坠落人员其中 2 人生还 2 人遇难。同日**大连**一名男子掉入热力井，全身百分之六十五烫伤，暂时没有生命危险。而据统计，7·21 暴雨后**北京**城区近百处路面塌陷。

新闻：http://fmn.cc/OfJPZg
http://fmn.cc/Peyoma
http://fmn.cc/PeyvOF

本周其他重点新闻

新华社 8 月 10 日晚间发布了《薄谷开来、张晓军涉嫌故意杀人案庭审纪实》，公开了这场备受瞩目的审判的一些情况，如犯罪动机，毒杀过程等等。不过文中仍有不具体之处。

新闻：http://fmn.cc/Q1WfS2
http://fmn.cc/Q1VzvO

中共中央组织部副部长王京清 13 日表示，今年 4 月至 7 月，中国全国 40 个选举单位分别召开党代表大会或党代表会议选举产生了 2270 名党的**十八大**代表。中国共产党第十八次全国代表大会将于今年下半年在北京召开。



新闻：http://fmn.cc/MSNW0s

湖南省劳动教养管理委员会办公室 10 日消息，唐慧的劳动教养决定经复议被依法撤销。而唐慧 11 日坐上汽车回到永州，一上车她就哭了，说舍不得给她帮助的朋友，害怕回去后，再次孤立无依。唐慧回家后将开始经营她的门面店，重新开始生活，抚养好孩子。

新闻：http://fmn.cc/RYYvjf

一组艳照本周在网络上疯传，有人指主角是**庐江县**的官员，庐江县最初称照片是 PS 否认官员涉事，随后又称找到了原图将追究造谣者责任。网友则发起“人肉搜索”，指其中一名男子系安徽省合肥某高校团委副书记而非此前所传言的官员。

新闻：http://fmn.cc/NpyiUZ
http://fmn.cc/RYZT5h

8 月 12 日下午，一段被指是**靖江公安局**之子砍人的视频在网络上引发关注，当日靖江市公安局发消息称，事件当事人确实是局长儿子陆剑波并被刑拘，但官方最初回应网民时，称陆“戳伤”了邻居。据悉陆剑波砍人时曾说“跟老子干，我要你的命”、“公安局是我家开的”、“杀死人没问题！”

新闻：http://fmn.cc/RYZD6c
http://fmn.cc/RYZIqL

13 日中国**四川省阿坝**藏族羌族自治区传出 2 名格尔登寺的藏人自焚，警方派警力封锁自焚现场后，爆发警民冲突，另 1 名声援的藏人被警察活活打死。另外还有 1 位藏人歌手确赛日前遭受当局拘捕，目前也下落不明。

新闻：http://fmn.cc/OhLVI6

中国当局派三名宇航员访问**香港**，宣扬爱国精神，但却遭到一批大学生拉横幅抗议。接下来参加伦敦奥运的中国金牌运动员也将访问香港。有评论人士称，国民教育描述一个国家应该是全面的，但是他们现在做的完全是片面的，这是香港人所不能接受的。

新闻：http://fmn.cc/OfRuGU

京东、苏宁、国美三家著名**电商**在大家电领域掀起价格战，不过第二日，民众期待的超低价格和互相降价的激烈场面并没有出现，当日早盘，苏宁、国美的股票则双双下跌。

新闻：http://fmn.cc/OzaNy1

http://fmn.cc/ReWCzK

中国政法大学副教授吴丹红 8 月 13 日在微博上称中国世代投资集团董事局主席，美国西太平洋大学工商管理博士禹晋永，7 月 13 日下午因涉嫌诈骗被拘，目前关押在**北京海淀区**看守所。据悉他骗取了一家公司 50 万元的招投标保证金。

新闻：http://fmn.cc/RYZuQs

【返回目录】



论坛网址：https://cochina.org/

论坛 twitter：Co-China 论坛（http://twitter.com/#!/CoChinaOnline）

论坛新浪微博：1510 周刊（http://weibo.com/1510weekly）

编辑：姚梧雨童、张博

校订：曾维琪

主编：方可成

版面设计：豆弟

配图：潘雯怡

技术支持：毛向辉、舒欣

出品人：杜婷

